

# PUCRS

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**NEUZA MARIA DOS SANTOS NUNES**

**INSERÇÃO PRODUTIVA E ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
CAMINHOS PARA A INCLUSÃO?**

**PORTO ALEGRE**

**2012**

**PROGRAD**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**NEUZA MARIA DOS SANTOS NUNES**

**INSERÇÃO PRODUTIVA E ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
CAMINHOS PARA A INCLUSÃO?**

**PORTO ALEGRE**

**2012**

**NEUZA MARIA DOS SANTOS NUNES**

**INSERÇÃO PRODUTIVA E ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
CAMINHOS PARA A INCLUSÃO?**

**Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – Faculdade de Serviço Social – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.**

**Orientador: Profa. Dra. Gleny T. Duro Guimarães**

**PORTO ALEGRE**

**2012**

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

N972i	<p>Nunes, Neuza Maria dos Santos Inserção produtiva e assistência social : caminhos para a inclusão / Neuza Maria dos Santos Nunes. – Porto Alegre, 2012. 117 f. Diss. (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, Pós-Graduação em Serviço Social. PUCRS.</p> <p>Orientador: Profa. Dra. Gleny T. Duro Guimarães.</p> <p>1. Assistência Social. 2. Serviço Social. 3. Política Social. 4. Geração de Emprego – Brasil. I. Guimarães, Gleny T. Duro. II. Título.</p> <p>CDD 362.85</p>
-------	--

**Bibliotecária Responsável**  
Ginamara Lima Jacques Pinto  
CRB 10/1204

**NEUZA MARIA DOS SANTOS NUNES**

**INSERÇÃO PRODUTIVA E ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
CAMINHOS PARA A INCLUSÃO?**

**Dissertação de Mestrado em Serviço Social**

**Faculdade de Serviço Social  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul**

**Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2012.**

**Banca Examinadora**

---

**Profa. Dra. Gleny T. Duro Guimarães – PPGSS/PUCRS  
Orientadora**

---

**Profa. Dra. Leonia Bulla Capaverde – PPGSS/PUCRS**

---

**Profa. Dra. Maria Eunice Viccaro – UNISC**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus filhos, Rodrigo e Gabriela pelo amor incondicional, que iluminam a minha vida;

Ao meu genro Rafael, que acompanhou muitos momentos desta produção;

Às minhas queridas amigas, Sandra, Ana Cláudia, Betina, Maria Gabriela, pelo carinho e encorajamento de seguir estudando, pesquisando e realizando a dissertação, especialmente nos momentos em que pensei que desistir seria o melhor caminho;

Às minhas companheiras da viagem inesquecível a Cuba;

Aos colegas do mestrado, que muito me ensinaram;

Aos meus colegas da FASC, que muito me ensinam e contribuem com a minha prática;

Aos professores do PPGSS/PCURS, por me incentivarem a buscar aprender sempre cada vez mais;

Aos professores da banca, pela disposição de aprimorar este estudo;

À minha orientadora, pelo respeito e pela contribuição dada;

E, finalmente, à vida, que me permite agradecer por todas estas realizações.

## RESUMO

O debate sobre a assistência social e inclusão produtiva, sobre capacitação e qualificação profissional, apresenta sempre como premissa a vulnerabilidade social em que se encontra uma parte da população brasileira. Garantir direitos a partir do acesso à geração de trabalho e renda desta população, na perspectiva de emancipação e cidadania, é uma questão que está posta em leis. O objetivo do estudo foi analisar as proposições da Política Nacional de Assistência Social no campo da inclusão produtiva, suas implicações na organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e identificar possíveis estratégias de interface com as demais políticas sociais para a promoção da inclusão produtiva. O estudo será delineado através da pesquisa dos documentos oficiais: Constituição Federal, 1988; Lei Orgânica da Assistência Social, 1993; Lei Orgânica de Assistência Social Anotada, 2010; Política Nacional de Assistência Social, 2004; Norma Operacional Básica de Assistência Social, 2005; Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, 2009; Guia de Geração Trabalho e Renda, 2008, que tratam o tema, a fim de confrontar a visão teórica do problema, com dados da realidade. Como sistema público que operacionaliza a Política Nacional de Assistência Social, o SUAS tem, em documentos oficiais e legais, considerações acerca de definição, objetivos, princípios, diretrizes, organização, gestão, entre muitas outras que balizam e acompanham a história da assistência social no Brasil.

### **Palavras-chave:**

assistência social; inclusão produtiva; geração de trabalho e renda; políticas sociais

## ABSTRACT

The debate about the social and productive inclusion on professional training and qualification, have always premised on the social that is part of vulnerability the population. Ensuring access rights from the generation of employment and income of this population in view of emancipation and citizenship is an issue that is put into law. The aim of this study was to analyze the proposals of the National Social Assistance in the field of productive inclusion implications to the organization of the Unique System of Social-ITS, and identify possible strategies for interfacing with other social policies for the promotion of inclusive production .The study will be delineated through research of official documents: Constitution, 1988; Organic Law of Social Assistance, 1993; Organic Law of Social Assistance Annotated, 2010; The National Social Assistance, 2004; Basic Operational Norm of Social Welfare, 2005; Types of Services Socioassistenciais, 2009; Guide to Work and Income Generation, 2008, which treat the subject in order to confront the theoretical view of the problem with external reality. As a public system that operationalizes the National Social Assistance, the ITS has in official document sand legal considerations regarding the definition, objectives, principles, organization, management, among many others that guide and track the history of welfare in Brazil.

**Keywords:**

social assistance; productive inclusion; generation work and income;  
social policies



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Condição de trabalho .....	61
Tabela 2	Procura de trabalho .....	62
Tabela 3	Tempo de procura .....	62
Tabela 4	Público do Brasil Sem Miséria .....	89
Tabela 5	Distribuição da população em extrema pobreza por sexo, segundo Grandes Regiões e situação do domicílio .....	90

## LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CIB – Comissões Intergestores Bipartite  
CIT – Comissões Intergestores Tripartite  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centros de Referência Especializado da Assistência Social  
FBB – Fundação Banco do Brasil  
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
GTR – Geração de Trabalho e Renda  
GGTR – Guia de Geração de Trabalho e Renda  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 POLÍTICAS SOCIAIS E SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL</b> .....	16
2.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL .....	17
2.2 SEGURIDADE SOCIAL: PROTEÇÃO SOCIAL .....	21
2.2.1 Previdência Social .....	27
2.2.2 Saúde .....	28
2.2.3 Assistência Social – Política de Seguridade Social .....	30
2.3 A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS .....	38
<b>3 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A INCLUSÃO PRODUTIVA</b> .....	50
<b>4 CAMINHOS METODOLÓGICOS: A INVESTIGAÇÃO</b> .....	68
4.1 A INVESTIGAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	71
4.2 BENEFÍCIOS, PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CADASTRO ÚNICO .....	84
4.3 IDENTIFICANDO A INCLUSÃO PRODUTIVA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	87
4.3.1 Plano Brasil sem Miséria .....	88
4.3.2 A política de geração trabalho e renda .....	95
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	105
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	112

## 1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a assistência social e inclusão produtiva, sobre capacitação e qualificação profissional, apresenta sempre como premissa a vulnerabilidade social em que se encontra uma parte da população brasileira. Garantir direitos a partir do acesso à geração de trabalho e renda desta população, na perspectiva de emancipação e cidadania, é uma questão que está posta em leis, tanto na Constituição Federal de 1988 como na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – de 1993. Exemplo disto é o art. 2º da LOAS, que baliza como um dos objetivos da Assistência Social a promoção da integração ao mercado do trabalho, e o art. 25, que declara os projetos e programas de capacitação e inserção produtiva, que são formas de enfrentamento da pobreza e, portanto, conformam um investimento econômico e social voltado para os grupos populares. Ou seja, este contexto legal constitui uma espécie de subsídio financeiro e técnico para iniciativas que garantam a estes grupos vulneráveis os meios de superação da pobreza em que se encontram e financiam a transição destes grupos em situações de vulnerabilidade e risco para uma situação que lhes garanta melhorias das condições gerais de subsistência.

Nesse contexto, já se formou o consenso de que projetos de inclusão produtiva não são de natureza “pura”, ou seja, eles são naturalmente intersetoriais. Portanto, para alcançar resultados sólidos, é preciso articular várias políticas setoriais e de desenvolvimento regional, e não atribuir a responsabilidade a apenas uma política, programa ou ministério.

Deste modo, esse debate não pode acontecer isoladamente; é preciso levar em conta os condicionantes que estão imbricados nos processos que levam à vulnerabilidade social e às desigualdades. Para tal, é necessário reconhecer que fatores sociais, políticos, econômicos, culturais, entre outros locais, regionais e globais definem um contexto. Neste sentido, os fatores que levam à vulnerabilidade e às desigualdades são multidimensionais e multicausais, retratados através do sistema capitalista e da questão social na cena contemporânea e suas particularidades no Brasil. Iamamoto ainda ressalta:

[...] o capital financeiro assume o comando do processo de acumulação e, mediante inéditos processos sociais, envolve a economia e a

sociabilidade e o jogo das forças sociais. O que é obscurecido nessa nova dinâmica do capital é seu avesso: o universo do trabalho, as classes trabalhadoras e suas lutas, que cria riqueza para outros, experimentando a radicalização dos processos de exploração e expropriação (2008, p. 107).

Assim como reconhecer que as questões acerca da precariedade, vulnerabilidade, pobreza e exclusão de uma parcela significativa da população brasileira passaram para o primeiro plano do debate político e se tornaram objeto de políticas públicas no século XX, aqueles fatores também dão pistas e servem como fios condutores sobre os porquês da política de assistência social e do trabalho, informam sobre seus contornos, sua construção e seus desafios.

A motivação que funda o presente estudo parte da hipótese de que a inclusão produtiva é uma importante ferramenta para a construção de um sistema de proteção social, capaz de gerar uma complexa rede de distribuição e redistribuição de renda que alcance a vida das pessoas que buscam na assistência social formas de superar as necessidades que vivenciam. Para além da proteção social, o Sistema de Seguridade Social, de acordo com Castro (2010), inclui também ações que buscam a promoção social<sup>1</sup>, sob o princípio da equidade, de modo a possibilitar a equalização de oportunidades e resultados. Ações que devem estar no bojo de políticas sociais distintas, que abarcam a educação escolar e profissional, estendendo-se pelas políticas de capacitação e qualificação do sistema público de emprego e renda, até os programas de apoio ao pequeno produtor rural e à agricultura familiar.

O aprimoramento das políticas sociais latino-americanas possibilitou algumas importantes considerações, mais ajustadas às realidades de países em desenvolvimento. No Brasil, embora ainda haja, conforme Castro (2010), carência de referências empíricas e teóricas, verificou-se um crescimento significativo de

---

<sup>1</sup> Aqui entendida como: O conceito de promoção social, nesse sentido, permite construir um entendimento mais geral sobre uma miríade de políticas de geração de emprego e renda, desenvolvimento local, crédito, entre outras. O que permite, também, ainda que muito preliminarmente, visualizar sinergias a serem exploradas a partir de uma visão mais integrada destas políticas. Desta forma, a promoção social se desenvolve mediante dois tipos de ação política: por um lado, a promoção do desenvolvimento de capacidades e, por outro, a promoção do exercício destas capacidades. Tal diferenciação não ignora que o desenvolvimento de capacidades somente se realiza plenamente com o seu exercício, nem ignora também que o exercício de uma determinada atividade somente é pleno se ocorrer a partir do desenvolvimento das potencialidades da pessoa. Pelo contrário, ela expõe os dois aspectos de um único processo, enfatizando seu vínculo intrínseco, sua dependência mútua (CASTRO, 2010, p. 9).

estudos e pesquisas relacionados ao tema nos últimos anos. Isto demonstra um aumento do interesse no debate sobre o papel do sistema de proteção social e das políticas sociais no atendimento às carências e demandas sociais mais prementes, como no combate à pobreza e na diminuição da desigualdade.

Esta produção teórica tem como foco de análise: a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, de 2004, e a Inclusão Produtiva. Em termos mais específicos, consiste na análise dos mecanismos adotados pela legislação quanto à inclusão produtiva na assistência social, suas implicações na organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – e na identificação das possíveis estratégias de interface com as demais políticas para a promoção da inclusão produtiva. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, foi desencadeado o processo de regulamentação e construção da Política Pública de Assistência Social, que se deu através da LOAS/93, da PNAS/2004 e na implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS/2005, que tem como objetivo colocar em prática o previsto pela legislação.

O presente estudo se orienta pelo método materialista, dialético-crítico, por entender que ele nos auxilia a compreender a realidade social, através de uma leitura crítica, assim como possibilita construir subsídios de intervenção e proposição para o real. Este método nos remete ao próprio movimento da realidade em sua totalidade, que não apresenta uma única resposta, mas expressa a história e a contradição da sociedade em que vivemos. O enfoque dialético-crítico é inspirado na teoria marxista, trabalha com dados qualitativos, que busca desvendar os processos sociais através da contradição, ou seja, a realidade vista sobre vários aspectos, que para compreender um é preciso entrelaçá-los para compreender um todo. A dialética é o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação.

O objetivo do estudo foi analisar as proposições da Política Nacional de Assistência Social no campo da inclusão produtiva e suas implicações na organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O estudo será delineado através da pesquisa dos documentos oficiais: Constituição Federal (BRASIL, 1988), Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), Lei Orgânica de Assistência Social Anotada (BRASIL, 2010), Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), Norma Operacional Básica de Assistência Social

(BRASIL, 2005), Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), Guia de Geração Trabalho e Renda (BRASIL, 2008), que tratam o tema, a fim de confrontar a visão teórica do problema, com dados da realidade. Como Sistema Público que operacionaliza a Política Nacional de Assistência Social, o SUAS tem, em documentos oficiais e legais, considerações acerca de definição, objetivos, princípios, diretrizes, organização, gestão, entre muitas outras que balizam e acompanham a história da assistência social no Brasil. Ademais, produções científicas acompanham e subsidiam esse processo histórico. A Internet ainda propicia o alcance a diversos tipos de informações como notícias sobre o tema e todo tipo de material informativo, bancos de dados, relatórios, legislações, tais como: Caderno Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2011), Nota do MDS sobre o perfil de extrema pobreza (BRASIL, 2011), minuta sobre a NOB/SUAS (BRASIL, 2010), Decretos e Portarias, entre outros. Buscou-se o maior número de fontes para desenvolver a pesquisa, pois a qualidade dos dados e suas variantes têm de ser atentamente avaliados.

Nesse olhar investigativo sobre a PNAS, é indispensável considerar quatro categorias fundamentais do método: contradição, totalidade, historicidade e trabalho. A maior motivação desta pesquisa sustenta-se no aspecto contraditório e essencial da Política Nacional de Assistência Social. As contradições, contudo, só podem ser desvendadas à luz de sua processualidade (historicidade) e interconexão entre seus múltiplos condicionamentos e relações (totalidade). Sua existência provém das relações entre classes numa sociedade capitalista; ela é utilizada pela classe dominante como um instrumento de dominação e é proveniente da luta e da resistência da classe trabalhadora – duas forças sem as quais ela não existiria.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que, conforme Minayo (2010), responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variável.

As informações coletadas através da pesquisa documental objetivaram extrair dos documentos informações que foram relevantes para a pesquisa. As

fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade e, ainda, conforme Gil:

Para fins de pesquisa científica são considerados documentos não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno. Assim, a pesquisa documental tradicionalmente vale-se dos registros cursivos, que são persistentes e continuados (2008, p.147).

Nessa etapa, é fundamental que possamos estar atentos para conduzir o estudo e extrair dos documentos dados relevantes que possam fornecer pistas para análise posterior; é aqui que o objetivo central, o grande questionamento da pesquisa será colocado em xeque, seja ele: analisar as proposições da Política Nacional de Assistência Social no campo da inclusão produtiva e suas implicações na organização do sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Após o término da coleta de dados, iniciou-se o processo de tratamento dos mesmos. No que concerne aos dados qualitativos, a metodologia indicada foi a análise de conteúdo, que consiste em:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimento, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Ainda, de acordo com a autora, a análise de conteúdo organiza-se em três fases: (a) pré-análise, que consiste no contato primário com os documentos, (b) na escolha, na formulação das hipóteses e dos objetivos e (c) elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final. Na pré-análise realiza-se a leitura flutuante dos documentos, que é a primeira atividade que nos relaciona diretamente com o material que investigamos. Nos documentos, buscamos entrar no universo da pesquisa, a fim de codificar as respostas para as questões que nortearam o estudo.

A exploração do material requer muito estudo e paciência; é uma fase longa, que tem como objetivo administrar sistematicamente as decisões tomadas na pré-análise (GIL, 2008). Aqui, refere-se à restrição do foco de estudo; através da codificação da leitura, garantiu-se o aprofundamento nas categorias de análise que fundamentam o processo de construção de conhecimento sobre o tema



delimitado: o de trabalho e renda; capacitação, qualificação e formação profissional para o trabalho; a inclusão da população na inserção produtiva, promoção da integração ao mercado de trabalho.

O presente estudo tem como proposta analisar as proposições da Política Nacional de Assistência Social no campo da inclusão produtiva, buscando, através dos documentos, os fundamentos que demarcam o início do debate. Para tentar aproximar o conteúdo estudado, arrumamos as discussões em 4 capítulos.

No Capítulo 2, abordamos as políticas sociais, a representatividade da seguridade social no sistema de proteção social brasileiro e o papel da assistência social nesse contexto, mapeando sua localização na Constituição Federal de 1988, registrando sua emancipação enquanto política, sua efetivação e materialização através da implantação do SUAS.

No próximo capítulo, trataremos do tema que é centralidade deste estudo: a inclusão produtiva, desde sua concepção, a quem ela deve servir, a sua operacionalidade, sua urgência e interligação com o trabalho.

A explicação da metodologia que permeia o debate, estará expressa no Capítulo 4 deste estudo, com a fundamentação metodológica, os passos que queremos seguir e como vamos nos guiar, e, após, serão apresentados os resultados da pesquisa.

## 2 POLÍTICAS SOCIAIS E SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

[...] Cada vez resta mais gente à beira do caminho, sem trabalho no campo, onde o latifúndio reina com suas gigantescas terras improdutivas, e sem trabalho na cidade, onde reinam as máquinas: o sistema vomita homens (GALEANO, 2011, p. 21).

Partindo da abertura, com as palavras de Eduardo Galeano, centramos nosso estudo, neste capítulo, nas políticas sociais no contexto neoliberal; procuramos expor, através de fundamentação teórica, o conteúdo das políticas sociais brasileiras, sem a pretensão de fazer um longo discurso, mas buscando refletir sobre a repercussão das políticas sociais no cotidiano da vida dos trabalhadores, focando o tema para o contexto neoliberal, em que o Estado pretende e tem como objetivo o afastamento de suas ações.

As políticas sociais brasileiras foram constituídas após longo período histórico de profunda anulação dos direitos civis, políticos, sociais e humanos. O Estado de exceção, que perdurou por duas décadas, deixou marcas significativas na sociedade brasileira. As políticas sociais tiveram como base o anseio da população por transformações que emergiam das necessidades que no dia-a-dia se expressavam como impedimento à cidadania e aos direitos civis, políticos, sociais e humanos. A grande marca da guinada de direção daquele Estado de exceção foi a conquista da nova Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, aliás, teve como partícipes os movimentos populares, a classe empresarial, governo e sociedade civil na base de sua elaboração, por isso foi conhecida por Constituição Cidadã, exatamente por expressar os anseios e desejos de mudanças radicais na sociabilidade brasileira. Nesta perspectiva, é que tomamos a liberdade para trazer para nosso estudo as políticas sociais no contexto neoliberal, direcionando o texto para Seguridade Social, com sua composição: Previdência, Saúde e Assistência Social. Partimos de um breve apanhado histórico e conceitual sobre a seguridade social, seu reconhecimento no campo dos direitos sociais, a repercussão e desafios para garantir à classe trabalhadora proteção diante do contexto neoliberal. Discorreremos brevemente sobre previdência e saúde, e reservamos um espaço único para falarmos sobre a assistência social, por ser ela o foco deste trabalho.

Para falarmos da assistência social, a dividimos em dois momentos, desde seu “nascimento”, na Constituição Federal de 1988: a criação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS –, em 1993, e a regulamentação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 –, a qual dá materialidade às diretrizes da LOAS. Aprofundando um pouco mais o debate, direcionamos o estudo para o Sistema Único de Assistência Social – SUAS –, sua relevância na efetivação concreta da assistência social em todos os municípios brasileiros.

## 2.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL

As políticas sociais brasileiras, de modo geral, apresentam em seu conteúdo um grande legado de uma sociedade conservadora e autoritária que segue uma lógica de subordinação aos interesses econômicos dominantes, revelando a incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira (COUTO et al., 2011). A Constituição Federal de 1988 inaugurou novas perspectivas para as políticas sociais no Brasil, estabelecendo-as enquanto legislação, no campo dos direitos sociais. Devemos compreender que, na história do capitalismo, a política econômica e a política social relacionam-se com o modelo de produção e reprodução social que se fortaleceu nos princípios de um modelo neoliberal, voltado muito mais para acumulação e defesa do capital do que para defesa e garantias do ser humano, uma vez que:

Constituindo uma unidade, tanto a política econômica quanto a política social podem expressar mudanças nas relações sociais entre classes sociais ou nas relações entre distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe. Através destas políticas, é possível evidenciar-se a ação do Estado, no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo em determinado país. Formando um todo, a política econômica e a política social apenas formalmente se distinguem e às vezes dão a enganosa impressão de que tratam de coisas muito diferentes. Não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes de processos de acumulação particular de capital. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social (VIEIRA, 1992, p. 21).

No contexto neoliberal, a contradição acumulação-legitimação, essência do sistema capitalista, se manifesta e se resolve em termos diferentes do Estado

de Bem-Estar Keynesiano. A profunda crise do capital, a partir da década de 70, no contexto mundial, retraiu o Estado de sua direção para a concessão do Bem-Estar Social, no caso dos países desenvolvidos, e a sua intervenção na formulação e execução de políticas econômicas e sociais efetivas garantidoras de proteção social, uma vez que:

Essa crise ainda legitimou e fortaleceu a ideia das reformas nas relações entre Estado e Sociedade Civil, posicionando limites e consequências para a política social, uma vez que tal política tem ligação direta com o movimento do capital e a reforma do Estado (COMERLATO, 2007, p. 68).

O modelo de Bem-Estar estava centrado, basicamente, em um “acordo” em que o Estado, o capital e o trabalho tinham que ligar ganhos de produtividade a direitos sociais e, dessa forma, tentar estabelecer direitos sociais com base no desenvolvimento da economia. O grande objetivo desse acordo (SANTOS, 2002) foi o de criar interações não mercantis, interações essas presentes nas políticas sociais. A relação apontada aqui é muito bem explicitada nas relações que estabelecemos quando acessamos um serviço público de qualquer política social. A ideia de que a política social, ou melhor, que as relações não mercantis pudessem coexistir em um mesmo espaço com a economia de mercado e que o Estado responderia às questões sociais com equilíbrio, garantindo a proteção social, foi ao “chão” quando, na década de 70, se aprofundou a crise do capital.

A partir desta década, as outras seguintes se mostraram mais frágeis para a conquista do Bem-Estar; o afastamento do Estado do sistema de proteção social se intensificou, as interações se estabeleceram na esfera mercantil e as políticas sociais passaram a responder pelas perdas, pela acumulação, pelas desigualdades e por tudo aquilo que o mercado não alcança, ou não quer alcançar. Para reforçar, o Estado minimizou sua ação social e voltou-se para um sistema mercantilizado.

A reestruturação produtiva dos anos 80 e a reforma dos sistemas de proteção social foram os principais fatores de significativas mudanças no contexto nacional. A transformação da reestruturação produtiva teve como consequências o crescente número de pessoas desempregadas, desassistidas, o fortalecimento

do aumento das desigualdades sociais, que se apresentam como o surgimento da chamada “nova pobreza”.<sup>2</sup>

As transformações sociais ocasionadas pela reestruturação produtiva estabeleceram novas relações de exclusões para a classe trabalhadora; assim, as pessoas que, no passado recente, tinham pleno acesso aos bens e serviços necessários à manutenção e à reprodução de um padrão digno de vida, como consequência da perda do emprego e da diminuição da proteção, deixaram de usufruir o pleno acesso aos costumeiros bens e serviços. Saíram de uma condição de incluído para excluído das relações econômicas e de um conjunto de direitos sociais conquistados no momento em que estavam incluídos. Trata-se de uma crise global, de um modelo social de acumulação, em que as tentativas de resoluções apontaram para um modelo diferente, conhecido como neoliberal, que tem como definição a informalidade no trabalho, o desemprego e a desproteção social.

Essas transformações societárias (COUTO et al., 2011) interferem na questão social, que assume novas configurações, assim como nas políticas sociais voltadas ao seu enfrentamento. No conteúdo das transformações se apresenta a contradição da intervenção do Estado na garantia de direitos, políticas sociais e nas relações estabelecidas entre Estado, sociedade e mercado na condução da acumulação do capital.

No bojo da reestruturação da política social, sob a égide do neoliberalismo, os direitos sociais (como ingrediente básico da justiça distributiva) deixam de ser uma referência mestra para darem lugar ao mérito individual que, no máximo, persegue a igualdade de oportunidades e nunca de resultados. No cerne dessa inversão, dois principais fatores podem ser arrolados. Um é a disseminação progressiva da ideologia liberal de que os direitos sociais não são direitos genuínos porque a efetivação depende de condições materiais e financeiras difíceis de serem, hoje em dia, bancadas pelo Estado. [...] O outro é a efetiva prática dessa ideologia caracterizada pela abdicação do Estado de sua função de garantidor de direitos sociais e, portanto, da redução de sua “intensidade protetora” (PEREIRA, 2009, p. 1980).

Se concentrarmos nossa atenção para o Brasil, onde Estado de Bem-Estar sequer iniciou, a crise do capital e o distanciamento entre indivíduos incluídos e excluídos dos bens e serviços se fazem notar, absurdamente, através

---

<sup>2</sup> Essa categoria de análise deve ser compreendida a partir das características dos sujeitos nela inseridos, levando em conta as peculiaridades da respectiva região de ocorrência (REIS, 2007, p. 32).

das várias expressões da questão social, manifestada pela concentração da riqueza e o aprofundamento da desigualdade social.

A reforma do Estado no Brasil, para Cavalcanti (2001), pode ser dividida em duas perspectivas; primeiramente, nos anos de 1970, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa de redução da taxa de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação, fatos que, desde então, ocorrem de forma globalizada. A outra perspectiva é a de que a expansão e/ou o recuo das políticas sociais estão intimamente ligados à expansão e/ou depressão da acumulação capitalista. De acordo com esse pensamento, a crise que permeou os anos 90 não tem sua origem no Estado, mas no próprio capital. Para reafirmar o que queremos dizer com essas duas perspectivas sobre a reforma do Estado e a política social, recorreremos a uma fala de Santos, no Fórum Social Mundial de 2002, em Porto Alegre:

Só há políticas sociais, porque a política dominante é antissocial. Se a política que nós temos fosse, ela própria, uma política social, no seu conjunto, nós não precisaríamos de políticas sociais, no sentido restrito em que dela falamos (SANTOS, 2002, p. 21).

O modelo de “ajuste neoliberal” não se trata apenas de natureza econômica, pois ele engendra toda a malha social e leva consigo, tal como um furacão, tudo e todos que encontrar no caminho. Assim, faz parte da redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais nelas implicadas. Passa a existir um novo projeto de “reintegração social”, em que os pobres são classificados como uma nova categoria, e são alvos de políticas focalizadas e compensatórias de assistência, mantendo sua condição de “pobre” por uma lógica coerente com o individualismo que dá sustentação ideológica no modelo de acumulação. Seguindo esse pensamento, o mundo passa ser visto e vivido por dois polos, os que ganham e os que perdem, os fortes e os fracos, quem manda e quem obedece, os que pertencem e os que ficam de fora.

As consequências de tais fatos podem ser notadas na falta de planejamento e financiamento das áreas sociais, no direcionamento de políticas sociais compensatórias e focalizadas na pobreza extrema, na participação da iniciativa privada como provedor e distribuidor social, nos critérios rigorosos de acesso dos cidadãos aos benefícios sociais, tais como: tempo e espaço de

moradia para fazer jus a um serviço, a aposentadoria, receber o seguro desemprego, entre outros acessos que, por lei, deveriam ser universais.

A crise do capital, no que se refere à reforma do Estado, a partir da década de 90, tem gerado enormes impactos na questão social contemporânea, que, para Silva (2008), aqui se particulariza, isto é, possui uma história marcada pelas inerentes contradições que remetem à natureza da propriedade privada (a apropriação privada da produção social) e uma dada historicidade que impõe alterações ao social que precisam ser reconstruídas, como “concreto pensado” (FERNANDES, 1989) e enfrentadas coletivamente pelas forças sociais comprometidas com a emancipação humana. As políticas sociais foram pensadas, formuladas, planejadas e “repaginadas” no Brasil. O governo, como diz Fernandes (1995), pôs em prática uma política de modernização conservadora, preservando e fortalecendo os laços de dependência econômica dos centros hegemônicos; ao mesmo tempo em que precisava romper com a resistência organizada da sociedade, deveria construir bases de um consenso passivo para legitimar a ordem vigente.

## 2.2 SEGURIDADE SOCIAL: PROTEÇÃO SOCIAL

O sistema de seguridade social brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988, trouxe na sua essência as ideias de um contexto impregnado do ideário liberal e próprio do momento histórico em que vivia o País, quando da sua implantação. Não se pode negar que a construção de um sistema de seguridade social foi um momento de grande avanço na conquista de direitos e marcou um novo período, após longos anos vividos na mais absoluta negação de direitos sociais, políticos, civis da história brasileira.

A seguridade social brasileira retrata um movimento mais geral, imposto pela relação entre a crise econômica dos anos 80 e os mecanismos adotados para o seu enfrentamento. Para Fernandes (1995), isso remete a seguridade para o âmbito dos movimentos da economia e da política, enquanto macrodeterminações dos processos sociais que, no cenário daquela década, formam dois conjuntos de vetores:

As mudanças no mundo do trabalho, aqui entendidas como parte do processo de reestruturação produtiva e produto das estratégias de superação do modelo fordista-keynesiano, em favor da acumulação flexível; as mudanças na intervenção do Estado, cuja inflexão é marcada pela crise do keynesianismo e pela emergência do neoliberalismo (FERNANDES, 1995, p. 117).

Estes vetores, diz ainda a autora, mudanças no mundo do trabalho e na intervenção do Estado, estão inscritos em um contexto mais geral do sistema capitalista monopolista; apresentam formas particulares, seja nos países desenvolvidos ou naqueles em que a economia persiste como um ideal de desenvolvimento, quando pensado sob a ótica do esgotamento do capital, iniciada no pós-guerra, da socialização do político por parte das classes subalternas, em que se incluem as práticas sindicais e partidárias, e das iniciativas da burguesia para afirmar a hegemonia.

As mudanças podem ser compreendidas sob vários aspectos: frente às necessidades da reestruturação produtiva, em que se incluem as transformações nos processos de trabalho, a flexibilização das relações dos contratos de trabalho e a cooptação dos trabalhadores.

A concentração e expansão do capital favorecem o surgimento dos conglomerados industriais, comerciais e financeiros, responsáveis pela formação de grandes corporações internacionais que imprimem uma tendência de fracionamento das classes trabalhadoras, pela via da divisão sociotécnica do trabalho, apresentando como resultado a formação de dois grupos de trabalhadores: aqueles que trabalham para o grande capital e os demais trabalhadores excluídos do processo de emprego formal.

Também, as mudanças na esfera da produção e da organização social implicam no redirecionamento na forma de intervenção do Estado, em especial nos mecanismos de regulação da produção material e da gestão estatal e privada da força de trabalho, alterando as relações entre Estado, sociedade e mercado. Nesse contexto, as relações entre Estado, sociedade e mercado são objetivadas em um conjunto de medidas de ajuste econômico e de reformas institucionais, em que os destaques são: os mecanismos de privatização e as pressões do empresariado e da burocracia estatal no campo dos direitos sociais, como condições para operar reformas nas políticas de seguridade social.



De maneira geral, foi dentro dessas perspectivas e contexto que as mudanças no sistema de seguridade social brasileiro ganharam relevância no conjunto de reformas, de conteúdo liberal, surgidas nos anos 80 e 90, tendo como principais formuladores organismos financeiros internacionais, os empresários vinculados ao capital e a burocracia estatal.

Essas reformas podem ser traduzidas e explicadas no contexto da obra de Couto (2006), que aborda os direitos sociais e suas implicações na organização da sociedade capitalista, e, em especial, a construção dos direitos sociais no Brasil, a partir da Constituição de 1988.

Os governos assumiram o compromisso de encaminhar as orientações produzidas pelo consenso de Washington, o que, por si só, criou uma dupla implicação: por um lado, houve uma expectativa para com o atendimento dos avanços constitucionais, que ampliavam os direitos sociais e o papel do interventor Estado; por outro, a adoção, na formulação da política econômica nacional, das orientações do Consenso de Washington, indicando a diminuição dos gastos nas políticas sociais e na retirada do Estado no campo social (COUTO, 2006, p. 140).

O conteúdo impregnado nas reformas inquieta o mundo do trabalho; é preciso conter o gasto público com as políticas sociais para manter o capital, trazendo a desarticulação, a expulsão que cada vez mais expõe o trabalhador às contingências da degradação social e o empurra à vulnerabilidade, fragilizando e fragmentando a luta de classe.

A ofensiva do capital, no processo da sua mundialização, não resultou apenas na criação do maior contingente histórico de desempregados, subempregados e empregados precarizados e na exponenciação da “questão social”; nem o anverso do “pós-fordismo” é somente a restauração de formas de exploração de homens e mulheres que o próprio capitalismo parecia ter superado (NETTO, 2007, p. 237).

O resultado desta filosofia é um direcionamento para o enxugamento do Estado na área da proteção social, que corta gastos, aumenta impostos e transfere os serviços sociais para o setor privado, segundo Taylor-Gooby, referenciado por Fernandes, onde o mercado

[...] não pode operar por falta de uma demanda efetiva, ficando com as organizações filantrópicas e privadas o controle das ações do Estado. Os serviços previdenciários estatais mantidos são destinados estritamente aos pobres, uma vez que são justificados como parte de um programa para aliviar as necessidades extremas através de uma ação humanitária

coletiva, e não como uma política dirigida à justiça social ou à igualdade que possa ser considerada como um direito dos necessitados (1995, p. 119).

Fernandes (1995) buscou nos estudos de Maria Lúcia Vianna (1994) e de Kandir (1994) a explicação para os conteúdos das reformas, os quais afirmam que nos países desenvolvidos os sistemas de seguridade social passaram por reformas iniciadas nas décadas de 70 e se consolidaram nos anos 80. A argumentação para tais reformas está pautada nos déficits orçamentários dos programas de previdência social, em que estão incluídos as aposentadorias, as pensões e o seguro-desemprego. Nas justificativas técnicas dos déficits, estão computadas as repercussões fiscais, o impacto das contribuições sociais e dos impostos sobre as empresas, além de considerações de perfil demográfico das populações, em especial a expectativa de vida e as transferências intergeracionais de renda (FERNANDES, 1995).

Para as reformas, é comum, afirma o estudo, a criação de mecanismos de seletividade, atingindo principalmente o seguro-desemprego, a redução dos benefícios da previdência, a segmentação das fontes de custeios dos programas de previdência, saúde e assistência social, além do estímulo à criação de instituições privadas de previdências complementares, como é o caso dos fundos de pensões patrocinados pelas grandes empresas. Estes últimos devem/ou podem conviver com a seguridade social pública, que é considerada básica e oferta benefícios como renda mínima, aposentadorias e pensões básicas, renda vitalícia, etc.

No conjunto das reformas da previdência, o estudo revelou que essas estão pautadas nas seguintes tendências: mudanças nas regras de valorização dos benefícios mediante adiantamento das datas de reajustes, fixação arbitrária de aumentos a níveis inferiores aos da inflação, supressão da indexação automática e alteração das aposentadorias. As reformas contemplam a manutenção e/ou a ampliação dos programas de assistência social voltados para o combate à pobreza, visto que estas transformações estão arranjadas e entrelaçadas pelas mudanças ocorridas na economia e no trabalho, cuja maior manifestação refere-se aos processos de globalização e regionalização de mercados.

As transformações mexeram profundamente com o modelo de *Welfare State* Keynesiano, alicerce da sociedade salarial em crise. O acordo social entre classes – capital e trabalho – desenvolvido nos primeiros anos do século XX e afirmado na metade da década de 40 vem sendo questionado por não apresentar respostas concretas à classe trabalhadora, uma vez que o acordo/pacto de instituir pleno emprego e proteção ruiu com as mudanças. O declínio do pleno emprego, sustentáculo do *Welfare State*, em mutação, dividiu a sociedade em duas grandes categorias, conforme aponta Silva:

Composta, de um lado, por pessoas muito bem empregadas e, de outro lado, por um contingente mais amplo de pessoas desempregadas ou precária e instavelmente empregadas [...], fazendo com que o desenho tradicional do *Welfare State* – seguro social, constituído pela contribuição dos empregadores e empregados (e eles são cada vez menos) e assistência social, representada por auxílios sociais destinados a categorias específicas em dificuldade (inválidos, desempregados, velhos, pais solteiros, etc.) (e eles são cada vez mais) – não consiga dar respostas às novas questões sociais que se vêm desenvolvendo (1997, p. 4).

No Brasil, a construção da proteção social remete a um modelo de *Welfare State* de regulação tardia, conforme nos diz Sposati (2002), que reconhece os direitos sociais no último quartil do século XX. Neste processo, os direitos sociais no Brasil se afirmam em pleno contexto de “desmanche social” ou da (des)regulamentação das políticas de proteção social nos países de primeiro mundo. No rastro dos acontecimentos sociais que marcaram o desmonte do sistema de proteção social pensado em tempo de pleno emprego nos países centrais, o Brasil, após lutas sangrentas contra o regime militar, constrói um novo modelo de regulação social que vincula democracia e cidadania; no entanto, desvincula a noção de pleno emprego ou de garantia de trabalho formal a todos.

Para Sposati (2002), este modelo de regulação social se afasta da universalização dos direitos trabalhistas e se aproxima da conquista de direitos humanos, ainda que de modo incipiente. Desta forma, o trabalho e seus direitos e conquistas é desfocado, abrindo espaço para o mercado, como resultado do enquadramento da economia financeira globalizada e neoliberal. Este enquadramento acontece, também, por determinações supranacionais orientadoras das políticas sociais através dos fundos de financiamento internacionais e reguladores da dívida externa, mais muito mais no controle da dívida interna.

O direito à seguridade social, no Brasil, considerando Previdência, Saúde e Assistência Social, só foi reconhecido nas últimas décadas do século XX, através da Constituição de 1988. Naquele momento, a sociedade já lutava por direitos difusos, divididos por categorias, entre eles os de gêneros, os etários, de etnia, de opção sexual, etc. Os movimentos nacionais e internacionais de mulheres, negros, índios, idosos, crianças, homossexuais já ganhara repercussão como direitos de minorias, enquanto os direitos das majorias ainda não tinham sido efetivados. Assim, desta forma, Sposati caracteriza como regulação social tardia nos países:

Os direitos sociais foram legalmente reconhecidos no último quartil do século XX e cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados, isto é, podem continuar a ser direitos de papel que não passam nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos. Portanto, não cessa a luta dos movimentos pela inclusão de necessidades de maioria e de minorias na agenda pública. Embora estejam inscrito em lei, seu caráter difuso não os torna autoaplicáveis ou reclamáveis nos tribunais (2002, p. 34).

Na perspectiva de avançar na discussão sobre o sistema de seguridade social brasileiro, entendemos que a política de proteção social se estabeleceu em um contexto em que a sociedade estava saindo de um período de recessão e desejava mudanças significativas no sentido dos direitos sociais, políticos, civis e humanos. Por outro lado, a pressão da classe empresarial e a crise fiscal do Estado dos anos 90 impulsionaram o Governo brasileiro para um modelo de desenvolvimento neoliberal no plano de intervenção do Estado.

Nesse sentido, foram impostas limitações para os programas sociais; o que se deslumbrava como conquistas, logo após a aprovação da Constituição de 88, viu-se desmoronar diante das grandes e profundas mudanças no campo da seguridade social; suas ações ocorreram através de programas e ações fragmentadas, eventuais e de forma descontínuas. O tripé Previdência, Saúde e Assistência Social, aquelas que nasceram juntas como direitos, tiveram seu campo de atuação diferenciado, e seus orçamentos muito distantes do que se previa enquanto direito.

### 2.2.1 Previdência Social

A Previdência Social, a irmã “rica” da Saúde e Assistência Social, consiste em uma forma de assegurar ao trabalhador, com base no princípio da solidariedade, benefícios ou serviços quando ele seja atingido por contingência social. Entende-se que o sistema é baseado na solidariedade humana, em que a população ativa deve sustentar a inativa. Para Martins (2011, p. 287), o sistema de seguridade social aperfeiçoa, por meio da previdência social, a ideia do século passado no tocante à solidariedade das pessoas e das gerações no seio do sistema liberal.

As contingências sociais são o desemprego, a doença, a invalidez, a maternidade e a morte. No entanto, para ter acesso aos benefícios, o trabalhador deve contribuir compulsoriamente com o sistema. O direito à previdência nasce com o direito ao trabalho, tendo por objetivo minorar as diferenças de classes, de modo a assegurar uma vida digna ao trabalhador. No entanto, o direito ao trabalho está previsto fora do direito previdenciário.

A previdência passa por várias reformas que afetam diretamente o trabalhador; este, como dito anteriormente, cada vez mais raro, sofre para poder acessar seus direitos. Direitos estes que ele só terá se contribuir, ou seja, se ele estiver inserido no mercado de trabalho formal, com carteira de trabalho, o que, também, está cada vez mais escasso. As mudanças ocorridas nos últimos anos na Previdência Social estiveram pautadas no déficit previdenciário. Para regular e controlar esse déficit, o governo lança medidas que mexem com o trabalhador; algumas das medidas adotadas foram: a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição, a eliminação das aposentadorias especiais vinculadas a determinadas categorias e aumento do tempo de contribuição. Para Mattoso:

A todo o momento vota-se a propor a inclusão da idade como critério para concessão da aposentadoria ou são apresentadas à sociedade novas propostas para restringir ainda mais a proteção social pública e criar condições para o desenvolvimento de regimes privados e capitalização. Todo ano o governo usa o espantinho do déficit da Previdência para impedir o aumento mais substancial do salário mínimo (2000, p. 16).

A Previdência Social, como sistema de proteção social, só será requisitada na ocorrência das contingências sociais previstas em lei, mediante o pagamento por parte do segurado.

### **2.2.2 Saúde**

A Constituição Federal de 1988 tratou da saúde, no campo da seguridade social, em seus artigos 196 a 200. O inciso XII do art. 23 da Carta Magna atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para cuidar da saúde e da assistência pública. O sistema de saúde deve abranger três espécies de categorias: Prevenção, Proteção e Recuperação.

A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que trata sobre a seguridade social, em seu art. 2º, define os princípios e diretrizes para a saúde: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Entretanto, o dever do Estado não exclui o dever das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

As atividades de saúde são de relevância pública, segundo os princípios da universalidade e igualdade de direito, independente de classe social, credo, nacionalidade ou contribuição; provimento das ações e serviços através de rede regionalizada e hierarquizada, integrados em sistema único; descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas; participação da comunidade na gestão, fiscalização e acompanhamento das ações e serviços de saúde; participação da iniciativa privada na assistência à saúde, obedecidos os preceitos constitucionais (Lei nº 8.212/91).

A Lei nº 8.080/90 dispõe sobre o Sistema Único de Saúde e acrescenta outros princípios relevantes para a condução da política de saúde. Considera que a saúde tem como fatores determinantes a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população

expressam a organização social e econômica do País, promovendo condições de bem-estar físico, mental e social. Para a Lei, a saúde é um estado de vida que todos devem poder acessar e gozar, e que outras provisões devem ser alcançadas para que o sujeito usufrua de sua plenitude; então, para se ter saúde, é preciso um conjunto de fatores que deem condições para tal.

Parece contraditório prever em lei que a saúde é direito de todos. Não parece óbvio que todo o ser humano deve ter direito a ter saúde? Mas, como garantir saúde, em um país que concentra um alto índice de mortalidade e de desnutrição infantil, entre outros agravos. Como pensar em saúde se no Brasil o sistema de saneamento básico é precário em várias regiões, tanto em meio urbano como rural? Enfim, poderíamos agrupar aqui, muitos questionamentos e provavelmente teríamos várias respostas; no entanto, o objetivo maior não é este. Todavia, não podemos nos furtar de buscar respostas na própria concepção e no modelo de seguridade social implantada no Brasil, que, como já citado acima, trata-se de um modelo baseado em programas e ações fragmentadas e eventuais, e, historicamente, marcado por uma profunda concentração de renda decorrente dos modelos de desenvolvimento econômico adotados ao longo da construção do capitalismo industrial no Brasil e da exploração da força de trabalho.

O distanciamento entre pobres e ricos está cada dia mais delineado, e os programas sociais são marcados por um caráter essencialmente compensatório, pouco contribuindo para erradicar a pobreza. É necessário perseguirmos um modelo de bem-estar social que seja capaz de superar o modelo criado pelos países desenvolvidos no início do século XX, para que, realmente, possamos falar em um modelo de SEGURIDADE SOCIAL, sim, um modelo escrito com letras maiúsculas, que seja garantidor e portador de direitos.

A assistência social será tratada logo a seguir. Das políticas da seguridade social, a assistência social ganha destaque neste estudo, pois é nela que debruçaremos nossa pesquisa e, quem sabe, conseguiremos alcançar respostas capazes de superação da pobreza e desigualdades sociais.

### 2.2.3 Assistência Social – Política de Seguridade Social

Dentre as mudanças ocorridas no campo das políticas sociais, a partir da nova Constituição Federal de 1988, a Assistência Social foi a que mais se destacou, por apresentar mudanças significativas no paradigma de sua intervenção e *status*. Rompeu com o caráter conhecido por séculos, de ajuda, favor ocasional ou emergencial e do apadrinhamento das pessoas do “bem”, e direcionou sua atuação para o campo do direito e da cidadania, sob responsabilidade e dever do Estado.

A constituição Federal no país desde 1988 [...] trouxeram a questão para um campo novo: o campo da seguridade social e da proteção social, campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da política social. Como política de Estado, passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (COUTO et al., 2011, p. 33).

A inserção na Seguridade Social aponta para seu caráter de política de Proteção Social Pública, no campo de direitos, na universalização dos acessos, articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida daqueles que dela necessitam. Constituir a Assistência Social como política pública que estende a proteção social não-contributiva (sem cobranças de seus usuários) na condição de direito foi, antes de tudo, uma proposta de grande mudança no padrão civilizatório da proteção social brasileira (COUTO et al., 2011).

Reconhecer que historicamente a Assistência Social esteve sempre ligada às determinações econômicas e políticas de uma sociedade desigual, como é o caso do Brasil, é importante para entendermos todo o processo moroso de regulamentação e implantação da nova Política. Para tentar entender um pouco mais sobre este processo, recorreremos à Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS –, a qual instaura a Norma Operacional de Assistência social – NOB/ SUAS. Nela, encontramos a história da construção legal da Assistência Social no campo das políticas públicas de direito e de dever do Estado.



As bases legais referentes à regulamentação da Política Pública da Assistência Social, no período entre 1993 e 2003, estão estabelecidas em três instrumentos principais: a LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993; o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998, e as Normas Operacionais Básicas – NOB/97 e NOB/98.

A LOAS indica que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão governamental. Desta forma, a regulamentação da Assistência Social a define como competência das três esferas de governo e, por sua vez, a implementação torna-se tarefa explicitamente compartilhada entre os entes federativos.

A NOB/97 conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência, explicitando uma concepção norteadora da descentralização da Assistência Social. Ademais, ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. Dessa forma, o modelo de gestão foi fundado nas relações intergovernamentais, como estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da Assistência Social.

Ainda, foram propostos dois níveis de gestão da Assistência Social: 1) a gestão estadual, pela qual o Governo do Estado recebe os recursos da instância federal advindos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), com a função de coordenar e apoiar técnica e financeiramente serviços, programas, projetos e benefícios, celebrar e gerenciar diretamente convênios com as entidades localizadas nos municípios que ainda não cumpriam com os requisitos do art. 30 da LOAS (estabelecidos em: a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; o Fundo de Assistência Social, com controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; o Plano de Assistência Social; e, ainda, a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999). Além disso, a instância estadual também deveria executar programas e projetos de caráter regional e complementar; 2) quanto à

gestão municipal, o município receberia diretamente recursos de nível federal, via repasse do FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Nesse nível, a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais estaria sob a competência da esfera municipal.

Embora estivessem definidos os níveis de gestão pela NOB/97, os procedimentos do financiamento foram discriminados em documento próprio, denominado Sistemática de Financiamento da Assistência Social. Para dar operacionalidade ao processo, a sistemática reportava-se à Instrução Normativa nº 01/STN/97, para convênios voltados ao financiamento de projetos, e à Instrução Normativa nº 03/STN/93, para convênios relativos a serviços assistenciais.

A Norma Operacional Básica da Assistência Social de 1998 ampliou a regulação da Política Nacional de 1998 e seu projeto de reforma do âmbito da Assistência Social, de acordo com as concepções norteadoras que definiram as diretrizes básicas para sua consecução. Também, conceituou e definiu estratégias, princípios e diretrizes para operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social de 1998. Explicitou a diferenciação quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos. Para os serviços, o recurso financeiro seria repassado de forma regular e automática, a partir da transferência do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios.

A NOB/98 ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação das Comissões de negociação e pactuação, de caráter permanente, para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. As comissões são divididas em: Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que passaram a ter caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política. A CIT foi constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria de Assistência Social (SAS), os Estados, representados pelo FONSEAS<sup>3</sup>, e os Municípios, representados pelo CONGEMAS.<sup>4</sup>

Com a descentralização político-administrativa e de autonomia dos entes federados, reforçou-se a compreensão da NOB como instrumento normatizador

---

<sup>3</sup> Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social.

<sup>4</sup> Colegiado Nacional de Gestores municipais de Assistência Social.

que expressa as pactuações que resultam da efetiva negociação entre as esferas de governo para assumir a co-responsabilidade em relação à gestão da Assistência Social. Isso inclui a definição de mecanismos e critérios transparentes de partilha e transferência de recursos do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social.

A Lei Orgânica da Seguridade Social nº 8.212/91, em seu art. 4º, dispõe que a assistência social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independente de contribuição à seguridade social. Com esses objetivos, a assistência social se assenta em um campo de grandes contradições, pois foi instituída para dar conta das necessidades de uma população, a princípio bem definida, às contingências sociais marcadas pelos ciclos de vida, desemprego e pessoas com deficiência, mas, especialmente, fazer o enfrentamento à pobreza. Uma política social de responsabilidade do Estado destinada aos hipossuficientes, ou seja, àquelas pessoas que não têm condições de subsistir através de seu trabalho ou para aqueles que nem trabalho têm.

Inserida no campo da seguridade social, uma vez que deve responder, junto com a saúde e previdência social, pela proteção social das pessoas que estão fora, que não contribuem com o sistema previdenciário. E, dentro de uma lógica que visa ao enfrentamento da pobreza, à garantia de um padrão social mínimo, ao provimento de condições para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, deve realizar assistência de forma integrada às políticas setoriais, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, previdência, entre outras.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS –, Lei nº 8.742, de 1993, representou um grande avanço no sistema de proteção social brasileiro, pautada na dimensão ética de incluir, estabelece normas e critérios para a organização da assistência social no território nacional. Marcada pelo caráter civilizatório, presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistências sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Desta forma, a LOAS se define como política pública, e afirma seus objetivos para sua efetivação em todo território nacional. São objetivos da assistência social:

- I – a proteção à família, à maternidade, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-las provida por sua família (BRASIL, 1993).

Para a concretização da Assistência Social como política pública, a LOAS estabelece como diretrizes a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único em cada esfera de governo. Reconhece a descentralização como uma divisão do poder entre os governos federal, estaduais e municipais, resguardando aos municípios autonomia, através da municipalização da política, desde que seja implantado o Conselho Municipal da Assistência Social, seja elaborado o Plano Municipal de Assistência Social e organizada a Secretaria Municipal.

A transformação da assistência social em política pública e de direito social exige de todos os envolvidos muitos desafios; primeiramente, romper com um conceito secular, do modo como a assistência social é compreendida pelo senso comum: de responsabilidade da ação da igreja sob o manto “do bem”, “da bondade” ou “da caridade”, das ações das primeiras damas ou outros tantos, que não se enquadram no caráter “dever do Estado”; em segundo lugar, enfrentar o desafio de assumir a assistência no campo dos direitos sociais. As mudanças no âmbito das políticas sociais representaram grandes avanços e conquistas na aquisição de direitos sociais; no entanto, para a Assistência Social há um longo caminho a percorrer. Do processo democrático ocorrido no Brasil no final dos anos 80, manifestado através da nova Carta Constitucional em 1988, a LOAS só foi regulamentada cinco anos depois (1993) e somente em 1998 foi aprovada a

Política Nacional da Assistência Social. E a implantação do SUAS ainda requer atenção e grandes desafios, conforme apontado nos dados apresentados na pesquisa sobre o SUAS. Couto et al. aponta que:

A consolidação da Assistência Social enquanto política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, revela-se como um processo em transição, onde os valores e parâmetros afirmados pela nova institucionalidade na perspectiva do SUAS, convivem cotidianamente com referenciais de cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista. Essa convivência entre culturas políticas com perspectivas divergentes e contrárias aponta para enormes desafios a serem enfrentados pelo conjunto dos sujeitos sociais, especialmente os envolvidos com a construção do Sistema, considerando-se as influências de determinações que situam para além do campo específico da política da assistência social, ou seja, a esfera político-cultural que permeia o conjunto das relações sociais (2011, p. 260).

Assim, o reconhecimento de direitos sociais negados a uma parcela significativa da população brasileira não foi e não é nada fácil, pois o processo de implantação da nova concepção não se coaduna com o discurso ideário da sociabilidade neoliberal, visto que, nesta lógica, os pobres são merecedores de benemerência e de socorro e não de direitos, e para o discurso neoliberal é muito mais fácil dar “sopa” do que reconhecer direito, conforme afirma Yasbek: “que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos” (apud COUTO et al., 2011), dito isto para explicar os motivos da lentidão na construção legal da Política de Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 1998, concorreu com o Programa Comunidade Solidária, legalmente instituído pela Medida Provisória nº 813 (BRASIL, 1995), de 1º de janeiro de 1995, e pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995 (BRASIL, 1995), que paralelamente recebia mais incentivo governamental. Através dessa Medida, o então presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1994 a 1998) pretendia fazer enfrentamento da pobreza do país, com ações fragmentadas entre vários Ministérios e isoladas de um contexto de direito, cidadania e de dever do Estado, como prevê o texto Constitucional e a LOAS. O Programa Comunidade Solidária caracterizou-se por apresentar ações pontuais, direcionadas aos “bolsões de pobreza”, com a finalidade de atender aos mais pobres entre os pobres. Sendo assim, o Programa Comunidade Solidária representou:

Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de

formulação da Assistência social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas (TELLES, apud COUTO et al., 2011, p. 36).

A falta desses requisitos é compreendida pelo fato da Assistencial Social ser historicamente destinada aos pobres, ou melhor, a parcelas dos que se encontram em situação de intensa pobreza e, sobretudo, usada como alvo de barganha para reforço e/ou manutenção de arenas que sustentam pleitos eleitorais na disputa para cargos eletivos, nas três esferas de governo.

Nos anos 90 do século XX<sup>5</sup>, a classe trabalhadora enfrentou sucessivas perdas, que configuraram um novo perfil para a questão social brasileira, especialmente pela via do enfraquecimento do trabalho; também se assiste à erosão do sistema de garantias e proteções sociais e, com a emergência e práticas filantrópicas, descaracterizam direitos, despolitizam os conflitos sociais e desmontam a universalidade das políticas públicas. Essas ações, de acordo com Couto et al. (2011), emergem no país em um contexto de profundas transformações societárias, que interferem tanto na questão social, que assume novas configurações, como nas políticas sociais voltadas a seu enfrentamento. Na origem dessas modificações, questiona-se sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre direitos, políticas sociais e as relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos moldes da acumulação capitalista.

Nestes períodos em que as desigualdades e exclusões avançam, a assistência social como política de seguridade aponta para desajustes e ajustes ao ambiente neoliberal. É preciso compreender que a assistência social enfrenta, e ainda irá enfrentar muitos desafios e resistências, romper com paradigmas

---

<sup>5</sup> Nos últimos quinze anos, com o esgotamento do processo de desenvolvimento econômico do país, os estudos sobre o desemprego apresentaram, em geral, pelo menos três visões. A primeira refere-se ao problema atual do emprego como sendo decorrência direta das baixas taxas de crescimento da economia; a segunda está associada à ideia de que não há propriamente um problema de desemprego e sim de baixa qualidade das ocupações que são geradas; a terceira refere-se a uma provável dimensão estrutural e associa o desemprego a uma herança histórica resultante da forma de condução das políticas industriais e à falta de reformas clássicas do capitalismo contemporâneo, como mudanças na estrutura fundiária, construção de um Estado de Bem-Estar Social, criação de um sistema tributário progressivo, entre outras (POCHMANN, 1998, p. 231).

conhecidos por longos anos, que ainda persistem e tentam desarticular conquistas; é fundamental, para garantir um patamar de proteção social, que seja capaz de responder, em conjunto com outras políticas sociais, pelas desigualdades e inclusões da população que necessita da assistência social.

A NOB/SUAS/2005 recupera as Normas Operacionais nºs. 97 e 98 e constitui o novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 – que direcionam o funcionamento do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

Essa NOB disciplina a operacionalização da gestão da PNAS, sem deixar de lado o estipulado pela CF de 1988, na LOAS e na legislação complementar aplicável nos termos da PNAS/2004, sob a perspectiva da construção do SUAS, abordando: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle da política e como se relacionam; a relação estabelecida com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

A efetividade e responsabilização do Estado com a Assistência Social é tensionada com a implantação do SUAS. Para Sposati:

[...] o SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo da gestão da Assistência Social, uma das formas de proteção social não contributiva, com responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro (2009, p. 111-112).

Para a autora, entre as características dessa racionalidade está a atenção no âmbito público enquanto direitos humanos e sociais, com execução continuada para o alcance da cidadania; efetiva democratização da gestão com quadro de recursos humanos específicos em cada ente da federação e aplicação de recurso financeiro, conforme previsto em função programática específica da área. Um cenário para a gestão que reforça a articulação dos três níveis de governo, na medida em que a co-responsabilidade, em especial no financiamento, passa a ser explicitada, garantindo possibilidades de autonomia dos gestores municipais na condução da mesma.

## 2.3 A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS

Vivo por homens e mulheres,  
De outras idades, de outros lugares, com outras falas.  
Por infantes e velhinhos trêmulos.  
Gente do mar e da terra,  
Suada, salgada, hirsuta.  
Gente da névoa, apenas murmurada.<sup>6</sup>

Depois de onze anos da criação da LOAS, a Política Nacional de Assistência Social foi aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS –, publicada no Diário Oficial da União no dia 28 do mesmo mês e ano. A aprovação foi resultado da manifestação de resistências de setores da sociedade, que reconhecem nessa política formas de enfrentamento das desigualdades sociais. A PNAS/2004 foi, sem dúvida, resultado de intenso debate, em todo território nacional, por pessoas que têm como projeto uma sociedade mais justa, onde o cidadão seja protagonista de sua história, e que buscam, como dizem Couto et al. (2011), construir um projeto de resistência e de ruptura frente à implosão de direitos alimentados pelo ideário neoliberal, afirmando, por sua vez, os direitos sociais dos usuários da assistência social.

Nessa direção, a PNAS/2004 desponta com o objetivo de responder às demandas contidas na sociedade brasileira, no que diz respeito à política pública de Assistência Social, de direito à cidadania e de responsabilidade do Estado. A materialidade da PNAS inicia-se com as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, que demarcou como principal foco das decisões a construção e implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS –, condição essencial da LOAS, para efetivação da Assistência Social, no reconhecimento de Política Pública de Proteção Social, na arena da Seguridade Social.

A partir dessa deliberação, a PNAS passa a conferir as diretrizes para efetivação da Assistência Social em todo território brasileiro, tendo como pano de

---

<sup>6</sup> Cecília Meireles – fragmentos do poema “Compromisso”.



fundo a essencialidade do dever do Estado e o direito do cidadão de quem dela necessitar. Amparada por um modelo de gestão compartilhada e de um pacto federativo, do qual os três níveis de governo devem detalhar suas atribuições e competências na provisão das ações socioassistenciais, segundo o preconizado nas Normas Operacionais de 1997, 1998 e 2005, proclamadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhadas de Assistência Social.

Seguindo as diretrizes balizadas na Constituição Federal/88 e as apontadas na LOAS, a PNAS tem como organização:

- I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2005, p. 33).

A descentralização político-administrativa corresponde à responsabilidade que cada esfera de governo tem quanto à gestão, financiamento e organização da assistência social, distanciando-se de um passado recente, em que as ações eram organizadas no nível federal sem que fossem respeitadas as características regionais.

O Estado, como agente principal na condução da política de assistência social, aonde os serviços socioassistenciais conduzidos de acordo com a LOAS assumem caráter de dever, ou seja, garantidor de direitos; sendo assim, é ele o responsável pela formulação das políticas públicas. A participação e controle dos serviços socioassistenciais pela população, cidadão/usuário, é fundamental para o desenvolvimento da PNAS.

Dois aspectos importantes ressaltados pela PNAS são: a matricialidade sociofamiliar e a territorialidade.

O primeiro, desfoca a atenção do indivíduo para uma abordagem do núcleo familiar, entendendo-a como mediação fundamental na relação entre sujeitos e sociedade (COUTO et al., 2011). O princípio da matricialidade

sociofamiliar significa que a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social e supera o conceito da família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita, e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas. Para tanto, a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder sobre seu papel nos cuidados, no sustento, na guarda e educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e pessoas com deficiência. Assim, o fortalecimento de possibilidade de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade.

Quanto ao segundo, leva-se em conta a região e o território em que o sujeito se encontra, dialogando com o espaço social e cultural de convivência e de pertencimento da cidadania. E, também, por ele apresentar caminhos possíveis para superar a fragmentação na prática da política de assistência social, na organização da rede socioassistencial do território, na perspectiva da diversidade e complexidade, da cobertura, financiamento e do número de pessoas que terão acesso.

A PNAS rege-se pelos princípios democráticos estabelecidos no capítulo II, seção I e artigo 4º da LOAS, que são:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômicas;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2005, p. 32).

Os princípios estabelecidos pela PNAS, já considerados na LOAS, direcionam para a necessidade de ruptura com paradigmas centrados na lógica da comprovação da pobreza para receber atendimento, da qual o sujeito não era respeitado na sua individualidade. A universalização dos direitos garante ao usuário da assistência o direito de acesso, reafirma a articulação da assistência social com outras políticas públicas, recomendando que as ações devam ser múltiplas e integradas na perspectiva do enfrentamento da questão social. Com esses princípios e modelo de organização, pode-se afirmar:

A implantação da PNAS e do SUAS tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área (COUTO et al., 2011, p. 38).

Constituindo avanços e conquistas, a PNAS se estabelece de forma integrada às outras políticas setoriais, para fazer o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições que atendam as contingências sociais e a universalização dos direitos sociais; assim, desta forma, para que as ações sejam múltiplas e integradas, tem como objetivos:

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

A PNAS/2004 estabeleceu três funções fundamentais para a assistência social: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e especial, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais. A proteção social na assistência social caracteriza-se por um conjunto de ações, cuidados, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. Sendo assim, a proteção social na assistência social deve direcionar sua ação para o

desenvolvimento humano e social e para direitos de cidadania, tendo como princípios: matricialidade sociofamiliar, territorialização, proteção pró-ativa, Integração à seguridade social, Integração às políticas sociais e econômicas (BRASIL, 2005).

Da mesma maneira, a proteção social deve garantir um conjunto de seguranças fundamentais que possam reduzir ou prevenir riscos sociais e vulnerabilidades sociais, assim como necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários. As seguranças que devem ser garantidas, conforme a PNAS 2004, são:

A Segurança de acolhida é provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para realização da proteção social básica e especializada, supõe ações de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência – alojamentos, vagas de albergagem e abrigos.

A Segurança social de renda, de competência da Assistência Social, é operada por meio da: concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos, e da concessão de benefícios continuados nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A Segurança de Convívio exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para: a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento (de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários); exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

A Segurança de desenvolvimento de autonomia exige ações profissionais e sociais para o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo da cidadania; a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes.

A Segurança de apoio e auxílio, quando, sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para famílias, seus membros (BRASIL, 2005, p. 87).

Essas seguranças materializam a proteção, tanto monetária quanto de informação e atendimento continuado. O SUAS, como sistema de proteção social, caracteriza-se como avanço conceitual com potencial de atendimento num conjunto inicial de serviços a serem disponibilizados à população pelos municípios por nível de complexidade. Reafirmando, a proteção social refere-se às ações voltadas para resguardar os cidadãos contra riscos pessoais e sociais inerentes

aos ciclos de vida e/ou atender necessidades sociais geradas em diferentes momentos e contextos históricos relacionados a uma multiplicidade de situações conjunturais, individuais ou coletivas.

A proteção social, na Assistência Social, deve operar através de um modelo emancipatório que responda às necessidades sociais e coletivas, que também seja capaz de intervir nas condições individuais e privadas, decorrentes das situações de vida das famílias. Assim, a PNAS/2004 demarca sua atuação a partir dos parâmetros de proteção, delimitando sua especificidade no campo das políticas sociais e de suas responsabilidades, estabelecendo às proteções níveis de intervenções: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

A *proteção social* básica requer um nível de atenção preventivo, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (PNAS, 2005, p. 33). Neste nível de atenção, é importante que se desenvolvam serviços, programas e projetos mais aproximados das comunidades, reforçando os vínculos de convivência e socialização de famílias e de indivíduos. Esses devem estar articulados com as demais políticas sociais do próprio lugar, de maneira a garantir a sustentabilidade das ações envolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, em vista de superação das vulnerabilidades e prevenção dos casos que indicam riscos.

Nessa proteção, a atenção deve estar focada nos serviços que potencializam a família como estrutura de referência, no fortalecimento de vínculos de seus membros, assim como da comunidade de solidariedade e de pertencimento; oferecer serviços locais, que favoreçam a convivência, a socialização e o acolhimento de famílias que mantêm seus laços afetivos e sociais; potencializar a permanência da criança, do jovem, do idoso em seu convívio familiar e comunitário, e promover ações que possibilitem a integração ao mercado de trabalho.

A proteção social básica deve ser executada nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS (de forma direta) ou em outra unidade básica e pública de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social de abrangência dos CRAS.

De acordo com a PNAS/2004, os serviços ofertados nos CRAS são:

Programa de Atenção Integral às famílias;  
Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;  
Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;  
Socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;  
Programa de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;  
Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2005, p. 36).

Assim, são caracterizadas as ações que devem ser desenvolvidas pelos CRAS em todos os municípios brasileiros. Ainda, a proteção básica tem como referência o serviço de acompanhamento em seu território de até 5.000 famílias, em núcleos de até 20.000 habitantes, devendo-se levar em conta que a “família referenciada” no atendimento (NOB/SUAS) é aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal pactuados e deliberados.

A unidade de medida “família referenciada”, conforme citado na NOB/SUAS/2005, deve alcançar as famílias de beneficiários do Benefício da Prestação Continuada, dos benefícios de transferência de renda, na forma de bolsa familiar, auxílio financeiro voltado às ações de Erradicação do Trabalho Infantil, bolsas para juventude com adolescentes sob medidas socioeducativas, crianças e adolescentes sob medida provisória de abrigo e demais situações de riscos. A proteção social especial é dividida em Proteção Social de Média e de Alta Complexidade, modalidade de atendimento destinada às 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. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada.

Os serviços efetivados na média complexidade são aqueles oferecidos a famílias e indivíduos, cujos vínculos familiares ou comunitários estão fragilizados, mas que ainda não foram totalmente distanciados, àqueles que necessitam de intervenções mais direcionadas individualmente e que há possibilidade de reforçá-

los. Assim, os serviços são caracterizados pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, como:

Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); 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); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2009, p. 3).

Já a alta complexidade exige um aporte maior de estrutura física e financeira e técnico-operacional, pois é responsável pelos serviços cuja proteção é integral. Trata-se do oferecimento de condições de sobrevivência sob a responsabilidade total do Estado; a proteção integral está relacionada a serviço que dê conta da alimentação, higienização, moradia e trabalho protegido a famílias e indivíduos que se encontram sem referência de vínculos familiares ou comunitários, estejam passando por situação de ameaça, maus tratos, abandono, que devem ser retirados do meio familiar ou comunitário. Dessa forma, os Serviços da Alta Complexidade, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, são:

Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva. Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2009, p. 3).

Os serviços da proteção social especial devem responder pelo cuidado e proteção integral daqueles que, por contingências sociais, familiares e/ou comunitárias, foram ameaçados gravemente. Esses serviços devem estabelecer uma relação estreita com o sistema de garantia de direitos.

A rede socioassistencial das proteções é de responsabilidade de gestão do poder público, e a execução dos serviços, projetos e programas pode ser tanto em nível de gestão própria e/ou mediante convênio com as organizações não governamentais e entidades de assistência social do município. A relação com as entidades de assistência social e o SUAS ocorrem através do vínculo SUAS, pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de assistência social (NOB/SUAS). A defesa social e institucional se manifesta através do direito de ser cidadão. O direito social não pode ser só um ato frio

escrito e transformado em lei; é preciso que, de fato, possam ser exercitados. O direito à cidadania precisa ter processualidade, materializado no acesso aos direitos na gestão da assistência social. Direitos esses componentes na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais.

O usuário da assistência social deve contar com espaços públicos onde possam se manifestar quanto à violação de seus direitos. Esses espaços devem contar com uma estrutura de atendimento, que leve em consideração a manifestação da violação de direitos à qual o usuário tenha sido submetido. E, na garantia da escuta, devem ser adotadas medidas e procedimentos que retratem o processo de violação vivido pelo cidadão.

A NOB/SUAS declara que o SUAS realiza a garantia de proteção ativa, isto é, não submete o usuário ao princípio da tutela, mas à conquista de condições de autonomia, resiliência, sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social.

Sendo assim, a rede socioassistencial de defesa social dos direitos de cidadania, deve: considerar o usuário da assistência social como sujeito protagonista da sua vida, da rede de ações e serviços; abrir espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa, atuando sob o princípio da reciprocidade, na identidade e reconhecimento do concreto; sustentar a auto-organização do cidadão e da família no desenvolvimento da função pública.

A vigilância socioassistencial se dá através do desenvolvimento de capacidade e de meios de gestão assumidos pelo gestor da assistência social para identificar vulnerabilidade social da população e do município.

A vigilância social tem como função:

Produzir e sistematizar informações, construir indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco social pessoal e social, que incidem sobre famílias/pessoas, nos diferentes ciclos de vida;  
Identificar pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono;  
Identificar a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de forma de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças;  
Identificar a incidência de vítimas de apartação social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência;  
Exercer vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, moradias provisórias para os mais diversos segmentos etários (BRASIL, 2005, p. 90).



A vigilância social deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, partindo do lugar onde elas vivem, não somente como médias estatísticas ou números gerais, mas da vivência, do modo de vida da realidade concreta vivida pelas famílias, responsabilizando-se pela identificação dos territórios de incidência de riscos no âmbito da cidade, do estado, do país, com o objetivo do desenvolvimento de ações de prevenção e monitoramento de riscos. Também, é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações e precarização que coloquem em risco a autonomia, a socialização e o convívio familiar dos cidadãos, usuários da assistência social.

Além das funções citadas acima, à vigilância social, também, compete a responsabilidade pelo Sistema Público de Dados das Organizações de Assistência Social, materializando o comando único previsto no SUAS, que indica a instalação do Cadastro Nacional de Entidades Prestadoras de Serviços Socioassistenciais.

Torna-se importante destacar conceitos usados pelo PNAS e NOB/SUAS, já preconizados pela LOAS, quanto à consolidação da proteção social. A PNAS define que:

A Rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o qual supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (BRASIL, 2005, p. 90).

Dessa forma, de acordo com a PNAS/2004, a rede socioassistencial deve ser constituída por: Serviços, Programas, Projetos, além de contar com aporte dos Benefícios (prestação continuada e eventual) e os programas de transferência de renda.

A LOAS/93, no art. 23, definiu que os serviços da assistência devem proteger a população usuária de forma a atender suas necessidades básicas. Os serviços são caracterizados por serem atividades continuadas, definidos como ferramenta imprescindível para a concretização da assistência social, visando à melhoria da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades da população, o que, conforme a PNAS/2004, prevê seu ordenamento em rede, de

acordo com os níveis de proteção social: básica e ou especial, de média e alta complexidade.

Os Programas são entendidos como ações que devem articular outras políticas públicas de maneira a garantir a sustentabilidade das próprias ações, assim como o protagonismo do usuário ou família na superação das condições de vulnerabilidade e na prevenção de situações de risco; devem, ainda, articular os serviços entre as proteções. São definidos como ações complementares que têm como objetivo qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e serviços de assistência social, e não são caracterizados como ações continuadas.

Os projetos concentram-se na capacidade de investimento econômico social por iniciativa governamental, assentados por mecanismos de articulação e participação de diferentes áreas governamentais e um sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e sociedade civil para subsidiar grupos populares, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhe garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, na perspectiva de melhoria das condições de vida. Os projetos são operados pela proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se para pessoas em situação de risco público da proteção especial.

Partindo desses pressupostos, a rede socioassistencial deve ser organizada de maneira que possa dar conta do atendimento à população, com maior agilidade, efetividade e através de critérios que considerem a proximidade do cotidiano de vida do cidadão, seguindo os seguintes parâmetros:

Oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para a cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimização, agressões ao ciclo de vida e a dignidade humana e à fragilidade das famílias;

Caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre ações governamentais e não-governamentais de assistência social, a fim de evitar o paralelismo das ações e dispersão de recursos;

Hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda;

Porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica, por intermédio de unidade de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;

Territorialização da rede de assistência social sob os critérios de oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidade e riscos sociais;

Caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como recursos próprios da rede não-governamental;

Referência unitária em todo território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou ao agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2005, p. 91).

Tendo o Estado como garantidor do cumprimento dos direitos e responsável pela formulação das políticas públicas, como expressão das relações de forças presentes no seu interior e fora dele, para que haja justiça e reconhecimento de direitos, a política social deve ser muito mais que uma ação técnica e burocrática. Neste sentido, afirmam Couto et al., a implantação da PNAS e do SUAS

[...] tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área (2011, p. 38).

A PNAS e o SUAS provocam mudanças, instigam e convocam rupturas de velhos paradigmas, no trato da assistência social, convocam a urgência da participação de outras políticas da área social, com o compromisso e responsabilidades de ações múltiplas e integradas no enfrentamento da questão social, através do desenvolvimento de estratégias de articulação e de gestão que possibilitem abordagens intersetoriais nas situações geradas por condições multicausais.

No próximo capítulo, iremos (re)conhecer a inclusão produtiva no campo da assistência social, suas implicações, o público e sua interlocução com o mercado de trabalho e a inserção da população beneficiária dos programas da assistência social.

### 3 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A INCLUSÃO PRODUTIVA

Ao ser instituída legalmente na Assistência Social, a Inclusão Produtiva deve instrumentalizar e capacitar a população-alvo da assistência para o mercado de trabalho. O artigo 2º da LOAS declara que é um dos objetivos da assistência social a promoção da integração ao mercado de trabalho, e nos artigos 25 e 26 refere que os projetos de enfrentamento da pobreza devem investir nos grupos populares, em vista de subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que garantam, através da capacidade produtiva e de gestão, a elevação da qualidade de vida.

Ao tomar para si a tarefa de executar serviços e Projetos de Inclusão Produtiva, a Política de Assistência Social encontra um imenso vazio a respeito da própria inclusão. Conforme apontam Calvete et al. (2009), se no campo da política do trabalho o debate sobre a política de emprego e renda já apresenta grandes dificuldades, na assistência ele se apresenta como uma grande barreira. As práticas, historicamente expressas na assistência, de maneira generalizada, estão centradas na capacitação superficial, no oferecimento de cursos deslocados de uma formação mais crítica e que têm a pretensão da (re)inserção no mercado de trabalho

No campo da Assistência Social, a presença de uma população fragilizada, sem formação profissional e que nunca conseguiu se colocar no mercado formal. E a essa população, na maioria das vezes, são oferecidos cursos com o objetivo de “formar” para garantir sua inserção no mercado (CALVETE et al., 2009, p. 202).

A inclusão produtiva na assistência social foi pensada como uma referência de segurança de sobrevivência, garantia de que todos terão acesso a uma forma monetária que contribua para a superação das desigualdades ocasionadas pela falta de emprego, independente de suas limitações e capacidades. Neste sentido, a PNAS propõe que as ações sejam integradas entre as políticas sociais.

A Política Social de Assistência Social, assegurada pela Constituição Federal de 1988, formando junto com a Saúde e Previdência o trio da Seguridade Social, foi consolidada via legislação, na esteira dos direitos sociais, sob a

responsabilidade do Estado. No entanto, antes de alcançar o patamar dos direitos sociais, a Assistência Social, historicamente, foi construída na lógica de práticas que visavam ao atendimento focal das emergências sociais, e a intervenção dava-se pela ação da caridade da iniciativa particular da igreja ou da solidariedade das pessoas “boas” da sociedade. Para Couto:

É de se perguntar como o campo que historicamente é visualizado na órbita da relação pessoal, tratado como particularidade da esfera privada e instituindo-se com recursos insuficientes, foi transmutado, via legislação, para a seara do terreno público e afiançado como direito? (2006, p. 168).

As respostas, basicamente, se concentram em dois fatores, que, conforme a autora, pode ser entendida como fundamentais nesse processo.

O primeiro é o avanço internacional e nacional de ideias vinculadas aos direitos humanos e ao suprimento de necessidades oriundas da relação entre capital e trabalho, que exigem algo mais do que a legislação trabalhista. Ter direito ao trabalho e todas as garantias que ainda persistem e resistem no campo formal parece ser insuficiente para dar conta das necessidades sociais da classe que vive do trabalho e de suas famílias, e, portanto, há necessidade de uma estrutura social que responda a ele.

O segundo é indicado pela invasão do campo assistencial por uma população que antes ficava fora de sua área de atuação. São aqueles que, pelo desemprego, ou emprego precário e/ou em virtude da crise estrutural gestada pela reestruturação produtiva, não encontram espaço nas políticas trabalhistas e veem como fundamental a busca de atendimento no campo da assistência social. [...] Esse adensamento muitas vezes é feito por uma população que se reconhece como portadora de direitos, o que é inovador no tradicional campo da bem-estar e do favor, características até há pouco tempo únicas na definição do campo da assistência social (COUTO, 2006, p. 169).

A PNAS (2004) ampliou significativamente o conceito de usuários da assistência social, se compararmos com a definição de beneficiários presentes na LOAS. Ao receber personalidade de política pública, a Assistência Social reconhece seus usuários como cidadãos de direitos, sendo rejeitada a ideia de “carentes”, “necessitados”. A população atendida pela assistência social, tradicionalmente, é aquela empobrecida, que apresenta vulnerabilidades não só do ponto de vista econômico material, mas, também de sua cidadania, que a afasta do alcance dos direitos políticos, civis e sociais. Iamamoto refere-se a essa população como:

Historicamente se constitui em uma população marcada pela sociedade capitalista contemporânea que se materializa na naturalização das desigualdades sociais e na submissão das necessidades humanas ao poder das coisas sociais, do capital dinheiro e seu fetiche. Conduz à indiferença ante os destinos de enormes contingentes de homens e mulheres trabalhadores, resultado de uma pobreza produzida historicamente, universalmente subjugada, abandonada e desprezada, porquanto para as necessidades médias do capital (2008, p. 125-126).

A história da assistência social relaciona-se intimamente com a questão social, entendida como o conjunto das expressões das desigualdades sociais e das resistências às mesmas, produto das relações de capital, num jogo contraditório que pende ora para sua conservação, ora para sua superação. Nesse processo histórico, obtiveram-se recentemente grandes avanços, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a institucionalização da Assistência Social através da LOAS, entre outros dispositivos legais e ações concretas, resultantes de muita luta, pautada por avanços e retrocessos. A assistência social cria corpo e forma, assumindo novas configurações, como nunca visto antes na sociedade brasileira, ao se pautar pelos direitos sociais. Tais conquistas trazem, evidentemente, novos entraves a serem superados.

Dentro dessa perspectiva é que pretendemos, neste capítulo, reconhecer a inclusão produtiva no contexto da assistência social, sabedores já, de antemão, que se trata de um processo ardoroso, com várias limitações e barreiras impostas pela relação capital-trabalho ao público-alvo da assistência social.

Para se compreender o que é inclusão desta população através de ações de inserção produtiva na esfera da assistência social, precisamos, antes de tudo, entender as transformações societárias, os modos de produção e as relações sociais nela existentes e como estas relações levam à exclusão social. Então, para que possamos pensar em inclusão, iniciamos falando em exclusão, pois entendemos que inserção no mercado de trabalho, ou promoção ao mercado de trabalho pelo viés da Assistência social, do público que ela deve alcançar, trata-se de um limite contraditório de exclusão e inclusão, marcado por um contexto que, conforme Martins, se apresenta como:

Uma sociedade cujo núcleo é acumulação de capital e cuja contrapartida é a privação social e cultural tende a empurrar “para fora”, a excluir, mas ao mesmo tempo o faz para incluir ainda que de forma degradada, ainda que em condições sociais adversas. O “excluído” é, na melhor das

hipóteses, a vivência pessoal de um momento transitório, fugaz ou demorado, de exclusão-integração, de “sair” e “reentrar” no processo de reprodução social. E sair de um jeito e reentrar de outro, pois a sociedade contemporânea é uma sociedade que pede contínua ressocialização de seus membros, contínua re-elaboração das identidades (2008, p. 46).

Conforme o autor, a sociedade capitalista é marcada por períodos de inclusão e exclusão do trabalhador, evidenciando-se uma rotatividade de entradas e saídas e mudanças significativas cada vez que se reelabora esse processo. O “excluído” de um lado é “incluído” de outro; esta relação é o modo que a sociedade contemporânea encontrou para uma contínua ressocialização de seus membros, é a busca pela re-elaboração de vidas e de identidades. Assim, para que se chegue pelo menos próximo desse processo de inclusão e exclusão, faz-se importante realizar uma breve retrospectiva histórica, apontando as principais categorias que desdobram tais fenômenos.

A existência de desigualdades sociais é quase tão antiga quanto a história da civilização humana. Os diferentes modos de produção, de organização social e política reproduziam um contexto em que a desigualdade era institucionalizada na sociedade. Os mecanismos para amenizar situações extremas eram realizados pela ação privada de indivíduos que, pela comoção, agiam em prol de outrem e, sobretudo, a intervenção religiosa. Conforme aponta Burstztyn (2000), remonta ao fim do feudalismo a primeira geração de políticas públicas voltadas ao amparo da pobreza extrema.

O tema exclusão social, muito debatido recentemente, encontra fundamentos nas formas agudas de desigualdade, que refletem uma radicalização de diferenças que, conforme assinala Holanda (1995), são inerentes à espécie humana. Desta maneira, a existência de pessoas em situações diferenciadas, tais como, escravizadas e subalternas, configura o que atualmente poderíamos chamar de exclusão.

Nas últimas décadas do século XX marcaram o cenário brasileiro e mundial, conforme Reis (2007), por períodos de grandes acontecimentos na vida social e econômica. Em nível internacional, a reestruturação produtiva, a abertura dos mercados nacionais, tanto no aspecto produtivo como financeiro; em nível nacional, centraram-se na estabilização dos preços e na reforma do papel do Estado, principalmente no campo social, em que se destacou uma vigorosa

reformulação do sistema de proteção social. Esses fatos foram decisivos e caracterizaram um período de significativas transformações conjunturais e estruturais. No Brasil, ampliou-se a participação dos estados e municípios através da descentralização das ações e do poder de decisão. Em consequência das transformações das relações produtivas, presenciamos um grande distanciamento entre os incluídos e excluídos sociais, dos quais as relações sociais e produtivas são marcadas por profundas brechas de desigualdades.

A exclusão social não se traduz somente pelos fenômenos contemporâneos, principalmente os que marcaram recentemente os embates nos campos das ciências sociais, políticas e econômicas. Embora esteja nos palcos das discussões, com mais veemência a partir da década de 80, não significa que a exclusão social seja expressão da atualidade. É um todo histórico determinado que acompanha, em maior ou menor grau, a evolução da humanidade (CAMPOS, apud REIS, 2007, p. 26). O cerne do debate encontra suas raízes na transição do feudalismo para o capitalismo, onde se manifestou a polarização das desigualdades sociais, marcadas pelas diferenças e indiferenças, pela concentração do capital dos grandes donos do capital e dos meios de produção e pelas lutas da classe trabalhadora.

O processo de evolução da reprodução e acumulação capitalista, segundo Reis (2007), é possível ser dividido em três grandes momentos históricos da transformação produtiva: o primeiro ocorrido em 1760, o segundo em 1870 e o terceiro em 1980, foram responsáveis por imporem significativas mudanças nos processos produtivos e alterações na organização da vida dos trabalhadores. Alterações essas sentidas no campo da produção de bens e serviços e no fortalecimento do embate entre o capital e trabalho, que tiveram como resultado o recrudescimento dos problemas sociais.

De acordo com Reis (2007), são várias categorias que explicam o caráter multidimensional do significado da exclusão social. Os três grandes períodos da história, divididos entre séculos, facilitam a compreensão das dimensões e das transformações, como a visibilidade das categorias das expressões de exclusão social. Desta forma, propõe duas possibilidades de exclusão social: aquela que é visível, materializada na ausência de recursos materiais, traduzida nas velhas expressões de exclusão, tais como: pobreza, miséria, mendicância, indigência, subnutrição, e aquelas que são invisíveis, tais como preconceito, discriminação



racial, discriminação dos pobres, etc. Essas nem sempre são possíveis de perceber, pois transcendem a fronteira do material.

Entendendo um pouco melhor: as transformações sociais ocasionadas pela reestruturação produtiva estabeleceram novas relações de exclusão para a classe trabalhadora; assim, as pessoas que no passado recente tinham pleno acesso aos bens e serviços necessários à manutenção e à reprodução de um digno padrão de vida e, como consequência, da perda do emprego e da diminuição da proteção, deixaram de usufruir o pleno acesso aos costumeiros bens e serviços. Saíram de uma condição de incluído para excluído das relações econômicas, e de um conjunto de direitos sociais conquistados, no momento em que estavam incluídos. Portanto, definir o termo exclusão social torna-se uma tarefa das mais complexas, pois são várias as questões interligadas, já que o excluído, no período atual, não é somente aquele que no passado vivia em condição de pobreza; estão, também, aqueles que perderam o emprego e a proteção que esse lhe oferecia.

O caráter multidimensional da exclusão social deve ser levado em consideração para que não seja atribuída uma única via de entendimento; considerar a ideia da falta de acesso não somente a bens e serviços, mas, também, à segurança, à justiça e à cidadania. As expressões da questão social assumem significados polissêmicos, pautados nas mais variadas categorias, definidas por Reis (2007) como velhas e novas formas de exclusões sociais. Capturadas, tanto nas suas formas tradicionais, comuns aos países em desenvolvimento, ou nas novas categorias, nos países desenvolvidos, além das formas de condensações das velhas e novas exclusões tanto nos países do primeiro como nos do terceiro mundo.

A partir da linha de raciocínio apontada acima, entende-se que a exclusão se manifesta crescentemente tanto no contexto internacional como no nacional como

[...] um fenômeno transdisciplinar que diz respeito tanto ao não acesso a bens básicos como à existência de segmentos sociais sobrando de estratégias restritas de desenvolvimento socioeconômico, passando pela exclusão dos direitos humanos, as seguridades e segurança pública, da terra, do trabalho e da renda suficiente (CAMPOS, apud REIS, 2007, p. 33).

Cada vez mais cresce o número de pessoas que vivenciam processos de exclusão e são afastadas da condição de cidadão. Em contrapartida, o Estado está cada vez menor e menos capaz de oferecer um contraponto às falhas do mercado, em virtude das práticas neoliberais, que limitam a efetivação de políticas públicas.

A exclusão social, entendida por Escorel, se apresenta sob dois eixos de vinculação/desvinculação, considerados sob as perspectivas de um processo que envolve trajetórias de vulnerabilidade, fragilidade ou precariedade e até de ruptura de vínculos, em que são apontadas cinco dimensões da existência humana: “Eixo ocupacional, zona de vulnerabilidade, zona de desvinculação ou exclusão (situação polar negativa) e zona de inserção, eixo sociofamiliar e zona de assistência (situação polar positiva)” (2000, p. 141).

Esses processos de inserção positiva e negativa têm reflexo direto no âmbito da vida social e cotidiana onde ele se desenvolve. A exemplo da vida familiar, em que os vínculos sólidos e estáveis de afeto, companheirismo, de relações de amizade, cumplicidade, coleguismo, de vizinhança, que se fazem sentir através do lazer, do jogo de futebol, das festas entre as famílias, dos grupos religiosos, do sentimento de viver e pertencer a uma comunidade, corresponde a uma inserção positiva e inclusiva. Já, por outro lado, inserção negativa da convivência, a exclusão se manifesta através da fragilidade e ou rompimento dos vínculos de pertencimento, tanto à vinculação familiar como comunitária. A fragilidade ou rompimento dos vínculos leva o indivíduo ao isolamento e à solidão, que:

[...] são percursos de distanciamento dos valores e das relações que estruturam o cotidiano e trajetórias de dificuldades em conseguir mobilizar apoios frente a situações de labilidade dos vínculos econômicos ou políticos (ESCOREL, 2000, p. 142).

Outro ponto da reflexão se dá nas relações com o mundo do trabalho; o processo de exclusão se desenvolve pela condição de inserção estável e regular, (de salário e proteção), típica de sociedades, onde, ainda, o trabalho é protegido, e a condição de ruptura dos vínculos do emprego formal (das garantias e direitos), do desemprego cíclico, o subemprego, além do desemprego crônico, para jovens e adultos que não têm ou nunca terão acesso ao mercado de trabalho. Entre uma situação e outra há inúmeras possibilidades de vulnerabilidade, de precarização,

da instabilidade, da irregularidade, da terceirização e informalidade das relações de trabalho. Desta maneira: “A exclusão neste âmbito é mais que ocupar uma oposição marginalizada no processo de produção e acumulação capitalista, e é a condição contemporânea de ser supérfluo e desnecessário” (ESCOREL, 2000, p. 142).

A crise no mundo do trabalho é a expressão mais visível no final do século XX, o que impulsiona as grandes massas de trabalhadores ao desemprego; a crise não poupa nem os países mais desenvolvidos, mas estes são capazes de responder prontamente aos problemas emergentes da falta de emprego, levando-se em conta os avanços do amplo sistema de proteção social instituído no século XIX. Para as nações empobrecidas, a capacidade de resolver a situação se torna limitada, principalmente, nos países latino-americanos, que tiveram a regulamentação social do modelo de *Welfare State*, no final da metade do século XX (SPOSATI, 2002).

No âmbito político, ou no contexto da cidadania, a formalização e experiência de direitos identificam situações em que é apreendida a igualdade no acesso e usufruto, bem como as possibilidades como os diversos grupos se fazem representar na esfera pública, em defesa de seus interesses legítimos. Fazem parte, também, de uma situação polar positiva, pois envolve todos à participação de um projeto de construção de um mundo comum, em que o imperativo é a universalidade de direitos e de uma esfera pública de igualdade. Porém, por outro lado, se observa grupos que se encontram afastados do processo de cidadania, “infracidadania” (ESCOREL, 2000), geralmente por classes empobrecidas, que revelam a impossibilidade de instituir uma noção de igualdade e reciprocidade; são os grupos excluídos da vida política.

Estão privados de recursos de poder e pelo desencanto (senão aversão) que sentem em relação à política e aos políticos. Ao longo do processo, observam-se várias situações que revelam o estilhaçamento da cidadania, a existência de uma cidadania fragmentada. Dentre elas está o clientelismo, ou seja, o usufruto dos direitos e a participação mediada por políticos ou personagens dotados de poder (ESCOREL, 2000, p. 144).

Permeando a esfera cultural, a exclusão social está relacionada diretamente com a impossibilidade de trocas de valores simbólicos que podem ser

observados no mundo da subjetividade, da construção de identidades, nas relações com o outro e as representações sociais.

Trajetórias de desvinculação podem conduzir à experiência de não encontrar nenhum estatuto e nenhum reconhecimento nas representações sociais, ou só encontrá-los em negativo. São caminhos que podem envolver discriminação, estigmatização, criminalização, não reconhecimento, indiferença, negação da identidade ou identidade negativa, conformismo, naturalização e banalização (SCOREL, 2000, p. 144).

O que nos chama atenção, para o fator cultural, é que as relações sociais podem estar imbricadas dessas trajetórias de desvinculações, o que constantemente nos aprisiona no trato entre as questões de similitudes das relações, acentuado na relação de proximidade e igualdade e nas diferenças, marcadas pelo distanciamento e estranheza, não reconhecendo no outro “diferente” o “igual”, desconhecer a humanidade. Procede-se, assim, a uma desumanização do outro ou a uma diferenciação tal que chega a criar “espécies diferentes de homens” (HOLANDA, 1995).

Ainda, Scorel (2000) nos aponta que, como última categorização da exclusão social, como pano de fundo de todos os processos acima descritos, está a dimensão da própria vida, em que as trajetórias de inserção/desvinculação podem ser vistas por meio dos fenômenos relacionados à saúde/doença e à violência.

Entre o polo positivo de uma vida saudável e longa e o polo negativo da morte, encontramos diversos episódios de morbidade, mortalidade, diferenças e esperanças de vida, gravidade de patologias, incidência ‘preferencial’ de causas de doenças e mortes em determinados grupos sociais (como homicídios e causas externas de modo geral em homens, jovens, pretos ou pardos e pobres, moradores das periferias urbanas), além das iniquidades existentes em relação ao acesso e à utilização dos serviços de saúde de qualidade (SCOREL, 2000, p.144).

Podemos observar a existência de uma “responsabilidade” do indivíduo em sua sobrevivência; aqui, a autora, embora se refira à dimensão da própria vida, pressupomos não se tratar de escolhas, mas de determinações sociais impulsionadas pela ausência ou falta de proteção social que levam certos grupos sociais a não ter saída, viver “conforme dá”, “jogados ao léu”.

No Brasil, onde Estado de Bem-Estar sequer iniciou, a crise do capital e o distanciamento entre indivíduos incluídos e excluídos dos bens e serviços se fazem notar, absurdamente, através das várias expressões da questão social, manifestadas pela concentração da riqueza e aprofundamento da desigualdade social. A crise do capital, no que se refere à reforma do Estado no Brasil, a partir da década de 90, tem gerado enormes impactos na questão social contemporânea. Silva (2008), apoiado em Marx, entende-a como um complexo social que faz parte da natureza da propriedade privada no capitalismo, ou seja, é manifestação direta da apropriação privada da produção social e da lei geral da acumulação capitalista.

O fenômeno da exclusão assume especificidades na medida em que o desenvolvimento econômico expandiu e aprofundou vulnerabilidades ligadas à pobreza. A família permanece como o principal suporte das relações sociais da classe trabalhadora; as ações públicas de proteção às famílias não conseguem dar suporte para que os vínculos não sejam rompidos, sejam eles pelo desemprego, pelas precárias condições de moradia, por situações de saúde, educação, cultura e lazer ou outras contingências que perpassam cotidianamente pelas famílias brasileiras, especialmente aquelas da classe mais empobrecida.

A miséria, o analfabetismo, a mortalidade e trabalho infantil, desnutrição, desemprego e violência, recortes das expressões da questão social, são amplamente verificadas e vivenciadas pela população nas grandes metrópoles brasileiras, nos municípios menores e até mesmo na zona rural. Manifestadas num crescente número de pessoas afastadas do mercado de trabalho, dos direitos sociais e das garantias que o emprego formal oferece. No Brasil, uma parcela significativa da população desconhece o que é ter acesso a direitos sociais, políticos e civis. Algumas comunidades vivenciam no dia-a-dia as mais variadas formas de exclusão e vulnerabilidade sociais marcadas pela injustiça social presente na sociedade brasileira.

O sistema capitalista manifesta em suas crises cíclicas momentos de profunda reestruturação. São oportunidades históricas, referidas por Pochmann (2010), em que as velhas formas de valorização do capital sinalizam certo esgotamento, enquanto as novas formas ainda não se apresentam plenamente maduras no centro dinâmico do mundo.

O reordenamento do capital na área da produção e no âmbito da circulação, tendo em vista a busca de maiores taxas de lucro, resultou na reestruturação produtiva que modificou os processos de produção e o trabalho, alterando suas formas, condições e relações de produção (SERRA, 2010). No que diz respeito à inserção no mercado de trabalho, alteraram-se os regimes de contratos de trabalho, muito fáceis, substituídos pela informalidade, subcontratação e a terceirização da força de trabalho, processo esse adotado em escala mundial.

Registra-se, também, um aumento do exército industrial de reserva, da exclusão de trabalhadores do mercado de trabalho (muitos considerados “velhos” para o capital) e a baixa absorção dos jovens. Por outro lado, a inserção da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho contribuiu para o crescimento da população economicamente ativa, pressionando as taxas de desemprego.

O capitalismo é um sistema de crises decorrentes das bases estruturais desse modo de produção, da sua necessidade permanente de revolucionar as condições de produção para manter a exploração do trabalho como base da acumulação do capital, ao mesmo tempo em que explora a natureza como fonte inesgotável de recursos. A continuidade dos processos de acumulação, no capitalismo, depende da permanente transformação dos espaços da vida social em mercadoria, desde os bens naturais indispensáveis à vida humana, como a água, a terra, os alimentos, a saúde e a cultura, até os espaços subjetivos de relacionamento. Da mesma maneira, as formas associadas, coletivas ou comunitárias, são substituídas por formas individualizadas, impulsionando a concorrência de todos contra todos pela apropriação das condições materiais da vida social.

É através da transformação de matérias da natureza em produto que homens e mulheres satisfazem suas necessidades e que constituem a sociedade. A transformação do natural em produto com a intervenção do homem é chamada de trabalho. Netto, refletindo Marx, coloca que:

O trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, regula e controla seu metabolismo como a natureza [...] é atividade orientada a um fim para produzir valores de uso e apropriação do natural para satisfazer a necessidade humana, condição universal do metabolismo entre homem e natureza, condição natural eterna da vida humana, portanto, [...] comum a todas as formas sociais (2007, p. 31).

Isso nos leva a refletir que o trabalho desempenha um papel predominante na reprodução social e na constituição do ser; ele é, sempre, atividade coletiva, o ser não é ele só, se insere num conjunto maior. A função do trabalho será sempre social, sua inserção é coletiva, pois implica nos conhecimentos e na agregação de pessoas em realização de atividades, através de caráter coletivo.

Apreendendo a realidade atual, convivemos, cada vez mais, com um número crescente de trabalhadores que fica desempregado e que sofre para se reinserir no mercado de trabalho, quer seja pela idade, escolaridade, o enfrentamento das novas tecnologias, pela desqualificação ou pelo modelo robotizado que ocupa a “vaga” do humano. O trabalhador vive alternado momentos entre o emprego e a busca deste, ou, o que ainda é pior, um trabalhador sempre em busca de emprego. Como salienta Martins (2008), o novo perfil da classe trabalhadora é o de exclusões cíclicas cada vez mais demoradas, mais espaçadas, do mercado de trabalho. A exemplo do que nos diz o autor, o IBGE apresentou em seu relatório mensal dados referentes a abril de 2012, indicadores de pessoas desocupadas por regiões metropolitanas<sup>7</sup>, segundo algumas características.

Indicadores de distribuição da população desocupada, por região metropolitana, segundo algumas características, em abril de 2012:

Tabela 1: Condição de trabalho

População desocupada %	Total das seis áreas	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Porto Alegre
Com trabalho anterior	82,5	74,7	76,6	83,9	79,2	85,8	83,3
Sem trabalho anterior	17,5	25,3	21,4	16,1	20,8	14,2	16,7

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Mensal de Emprego**. 2012.

<sup>7</sup> Os dados são referentes a seis regiões metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre (IBGE, 2012).

Tabela 2: Procura de trabalho

População desocupada %	Total das seis áreas	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Porto Alegre
Nos 7 dias	83,8	71,5	78,9	81,2	87,8	85,2	84,4
Nos 23 dias	16,0	28,5	21,1	18,8	12,2	14,8	15,6

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Mensal de Emprego**. 2012.

Tabela 3: Tempo de procura

População desocupada %	Total das seis áreas	Recife	Salvador	Belo horizonte	Rio de janeiro	São Paulo	Porto Alegre
Até 30 dias	29,2	44,9	24,6	51,2	11,3	32,0	31,9
31 dias a 6 meses	51,4	43,8	39,6	41,1	62,0	51,4	56,8
7 a 11 meses	6,5	2,8	7,3	2,8	7,3	7,4	5,4
1 ano a menos de 2 anos	7,9	6,8	11,9	2,8	12,8	6,5	3,4
2 anos ou mais	5,0	1,7	16,6	2,1	6,6	2,8	2,4

FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Mensal de Emprego**. 2012.

Na Tabela 1, o IBGE separou a população entre os que estavam inseridos no mercado de trabalho e aqueles que não estavam atuando. Os indicadores demonstram que existe um número maior de trabalhadores saindo de um emprego e procurando outro do que aqueles que estão pela primeira vez procurando trabalho. Os dados apresentados nas Tabelas 2 e 3 indicam a procura e tempo, respectivamente, que o trabalhador leva para encontrar um emprego; observamos que o tempo de busca está concentrado no período compreendido entre 31 dias a 6 meses (Tabela 3) e podemos correlacionar o tempo com as exclusões cíclicas das quais o autor se refere. Ainda, se avaliarmos a Tabela 2, encontramos um número maior de pessoas que buscam trabalho, medido por um



período curto de 7 dias. Interpretando os dados do IBGE, nos aliamos a Martins (2008) para reforçar a tese de que cada vez mais o trabalhador está procurando emprego. Em algumas regiões, como é o caso do Rio de Janeiro, onde 62% da população procuram trabalho até por seis meses; ou seja, em nossa interpretação, permanece um longo período sem emprego.

A baixa renda e o desemprego ou precariedade das contratações e das relações de trabalho relacionam-se a diversos fatores que sustentam a dominação entre as classes sociais, entre eles a subalternização. Compreender a relação entre trabalho e questão social, relacionando-os com a assistência social como política pública que objetiva a inclusão produtiva, é nosso princípio fundamental, como também buscar resposta à nossa indagação: Será a assistência social, através da inserção produtiva, responsável pela inclusão das pessoas que vivenciam um processo de exclusão, de dominação e humilhação durante os mais distintos anos de história da construção desenfreada do capitalismo, no mundo do trabalho?

A inclusão do trabalhador no mercado formal de trabalho, ou seja, com carteira de trabalho assinada, com direitos garantidos pelas leis trabalhistas, é um indicador de exclusão desse sujeito da política de assistência social. Calvete et al. (2009) afirmam que esse é um falso argumento, uma vez que o acesso ao mercado por si não retira a qualidade de assistido pela política. Conforme já debatido acima, o mundo do trabalho passou e vem passando por reorganizações que apresentam indicadores que dificultam a inserção e uma diminuição do valor do trabalho, além, é claro, dos baixos salários, demonstrando a necessidade de outros acessos de complementação de garantia de renda, como, por exemplo, os programas e projetos de transferência de renda para garantir um padrão digno de vida.

A característica da população atendida pela política de assistência social é evidenciada pela presença de elementos que denotam a exclusão social, uma população fragilizada, sem formação profissional, e que nunca conseguiu se vincular ao mercado formal. Para essa população, são oferecidos cursos de caráter suplementar e de formação rápida para atender a uma fatia do mercado. Assim, é nessa lógica que se separam as políticas públicas de emprego da política de assistência social. É o que confirmam Calvete et al.: “Esta é uma lógica que reitera que aqueles que já estiveram no mercado formal serão atendidos

pelas políticas de trabalho e emprego; caso contrário, estarão afetos aos cursos oferecidos pela Assistência Social” (2009, p. 202).

Apesar da assistência social e trabalho estarem vinculados no campo dos direitos sociais pela Constituição Federal de 1988, não devem ser confundidos, pois o direito à Assistência Social é de quem dela necessitar, abarcando como público-alvo<sup>8</sup> uma parcela significativa da população brasileira; já o direito ao trabalho é regulado pela inserção do trabalhador no mercado de trabalho, que, com sua própria força de trabalho, contribui para suas garantias.

A definição de que a inserção produtiva na assistência social deve promover a inclusão no mercado de trabalho tem se mostrado ambígua e conflitante sob vários aspectos. A começar pela organização das duas políticas, no que se refere à questão de financiamento, historicamente a assistência social apresenta um aporte de recursos financeiros em seu orçamento muito aquém de suas reais necessidades de investimentos. Apesar de configurar no bojo da Seguridade social, das três políticas, é a que recebe menor orçamento público.<sup>9</sup> Os 54,1 bilhões previstos para o MDS 2012 são divididos da seguinte maneira: 59% são destinados ao SUAS (pagamento do BPC e prestação dos serviços de proteção social e gastos operacionais com o SUAS), 36% para o bolsa família, 4% para segurança alimentar e 1% para outras atividades. Nessas atividades incluem-se ações de:

Inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria nas cidades: fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos; orientação profissional e o encaminhamento de mão-de-obra para empregos; fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares. Há também ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; e administração das unidades e pagamento de pessoal (BRASIL, 2011, p. 17).

---

<sup>8</sup> Constituem o público-alvo da Política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos 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, PNAS, 2004).

<sup>9</sup> Conforme dados do orçamento federal, foram destinados para 2012, para a assistência social, R\$ 54,1 bilhões, enquanto que para a saúde foram R\$ 79,5 bilhões e para previdência na ordem de R\$ 306,3 bilhões (BRASIL, 2011).

Observamos que, dos recursos do orçamento previsto para 2012, da União, destinados ao MDS, somente 1% dos R\$ 54,1 bilhões estão direcionados às demais atividades do Ministério, e que, dentro dessas, aparece a inclusão produtiva que deverá ser operacionalizada por meio do Programa Brasil Sem Miséria (que será tratado no próximo capítulo), sendo provisionado o valor de R\$ 28,4 bilhões.

Enquanto a política de trabalho e emprego possui orçamento<sup>10</sup> mais abrangente direcionado somente a ela, para a composição do orçamento são auferidas receitas por impostos das empresas e do trabalhador<sup>11</sup> que, a princípio, devem retornar em benefícios para os próprios trabalhadores e outros investimentos do governo. Dos R\$ 42,3 bilhões destinados ao trabalho, R\$ 39,6 bilhões foram direcionados para a área de Proteção e Benefícios ao Trabalhador. As prioridades dessa área são os pagamentos do abono salarial e do seguro-desemprego.

No tocante à empregabilidade, merecem destaque os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs) e os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs). Os PlanTeQs são focados em atender à necessidade de qualificação, levando em conta aspectos de territorialidade, por ter maior participação municipal e a consideração de grupos prioritários de acordo com a realidade local. Por sua vez, os PlanSeQs buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setoriais de qualificação. O orçamento para o PlanSeQ é de R\$ 60 milhões e para o PlanTeQ é de R\$ 55 milhões. Merece destaque ainda a qualificação dos jovens por meio do ProJovem Trabalhador. Esse Programa tem como público-alvo jovens entre 18 e 29 anos, com o ensino fundamental concluído, em situação de desemprego, e que são membros de famílias com renda mensal por pessoa de até um salário mínimo. Os participantes recebem um auxílio financeiro de R\$ 600 (em seis parcelas de R\$ 100), mediante comprovação da frequência aos cursos de qualificação. Dessa forma, tem como objetivo promover a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens em situação de maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho, por meio de qualificação socioprofissional com vistas à inserção na atividade produtiva (BRASIL, 2011).

O orçamento para o trabalho foi previsto para cobrir despesas que envolvem o trabalhador, através das seguranças sociais do abono salarial e seguro desemprego. Assim como, estão previstos os cursos de qualificação

---

<sup>10</sup> O orçamento para o Ministério do Trabalho é de R\$ 42,3 bilhões, para 2012 (BRASIL, 2011).

<sup>11</sup> As principais fontes de recursos do Ministério são oriundas de receitas financeiras e do produto da arrecadação da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS/PASEP), o qual se trata de uma contribuição devida pelas empresas e demais pessoas jurídicas, com o objetivo de pagar tanto o seguro-desemprego quanto o abono salarial, neste último caso, para trabalhadores que ganham até dois salários mínimos (BRASIL, 2011).

profissionais voltados para uma parcela de trabalhadores que têm a necessidade de melhorar e se adequar a novas tecnologias para responder ao mercado de trabalho e emprego. Os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs) e os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs) são mecanismos adotados pelo Governo Federal, para qualificação nacional de trabalhadores e trabalhadoras, e se caracterizam por constituir espaços, conforme o caderno de qualificação (BRASIL, 2009), de integração das políticas de desenvolvimento, inclusão social e trabalho (em particular, intermediação de mão-de-obra, geração de trabalho e renda e economia solidária) às políticas de qualificação social e profissional, em articulação direta com oportunidades concretas de inserção do/a trabalhador/a no mundo do trabalho.

Outro aspecto em que assistência social e trabalho se desencontram refere-se à particularidade de cada um no campo da inserção produtiva; enquanto a assistência social tem apresentado cursos de rápida formação e de preparação para compor frentes de trabalho, na emergencialidade ou por demanda das grandes empreiteiras, não é raro que sejam ofertados cursos no campo da construção civil ou de limpeza pública para suprir a falta de mão-de-obra; criam-se projetos (CALVETE et al., 2009) que permitem a inserção de parcelas da população, por prazos determinados, em atividades remuneradas. Nessas, na maioria das vezes, o acesso dá-se pela contratação precarizada, que não oferece garantias e segurança do trabalho formal, ou ainda em programas focalizados para a superação da extrema pobreza.

Ainda é possível identificar que entre a assistência social e o trabalho há um distanciamento, principalmente pelo fato da assistência social atuar em campo da desmercadorização de seus serviços, que devem ser públicos e oferecidos com qualidade. Por outro lado, a política de trabalho centra suas ações para o mercado, que tem como valor de troca o produto da expropriação da mão-de-obra do trabalhador, havendo uma ação mercantilizada dessa relação.

Nesse contexto, entendemos que, para a assistência social, o papel de inserir no trabalho a população que dela necessita, sendo essa excluída do mercado de trabalho e emprego, é, sem dúvida, um grande desafio, pois os cursos que historicamente são oferecidos pela assistência social são de experiências que, conforme Calvete et al.,

[...] reiteram a subalternidade da população e sua desqualificação para o mercado, uma vez que os cursos são construídos na ótica da ocupação do tempo sem vinculação com a política produtiva local e como arremedo de inclusão em trabalhos, muitas vezes precarizados e sem qualidade (2009, p. 202).

Nessa perspectiva, é importante que o debate da inserção produtiva na assistência social esteja ancorado por novas ideias que vão além da velha forma de “incluir” pela “exclusão”, e onde quem está de fora deve entrar e quem entra não sabe se sairá. A assistência vista como porta de entrada para outras políticas, dentro de seus objetivos, assume um complexo compromisso com a população que não tem acesso às demais políticas públicas, porém não apresenta aporte de recursos para responder por todas. No entanto, a população só terá direito à assistência social quando as outras políticas falharem. Assim, entendemos que, para que a assistência social possa construir caminhos de inserção produtiva, deve estabelecer uma relação igualitária com as demais políticas, especialmente a do trabalho; assim, quem sabe, se abra caminhos para encontrar soluções e alternativas para que os usuários estejam incluídos como pertencentes à classe dos trabalhadores.

No próximo capítulo será tratado o resultado da pesquisa como elemento fundamental desse estudo. A análise transcorre sobre a Política de Assistência Social, tomando como documentos basilares a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência social, a PNAS/2004, NOB/SUAS/2005, Guia de Geração Trabalho e Renda/2008, entre outros documentos importantes que nos dão pistas para o desenvolvimento das ações de promoção da inclusão produtiva, principal foco temático do estudo.

## 4 CAMINHOS METODOLÓGICOS: A INVESTIGAÇÃO

O caminho do pensamento e a prática vivida na realidade passam por várias indagações e afirmações. A metodologia para a pesquisa social é fundamental para que possamos direcionar o rumo do conhecimento e da construção daquilo que pretendemos investigar e descobrir. Conforme Minayo, Deslandes e Gomes:

A metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência e sua sensibilidade). A metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está referida a elas (2008, p. 14).

Para a autora, metodologia é muito mais que técnicas, ela inclui concepções teóricas da abordagem; articulam-se as teorias com a realidade empírica e com os pensamentos sobre a realidade.

A pesquisa social nos remete ao mundo polêmico das indagações, das questões não resolvidas e onde o debate tem sido perene e não conclusivo. De acordo com Minayo, Deslandes e Gomes (2008), a pesquisa social representa os vários tipos de investigação que tratam do ser humano em sociedade e suas relações institucionais, de sua história e de sua produção simbólica. Assim, a investigação social deve estar relacionada a interesses e circunstâncias socialmente concatenadas. Ainda, para as autoras, pesquisas nascem a partir de determinado tipo de inserção no real e nele encontra razões e objetivos.

As contradições da realidade, o modo de a compreendermos como essencialmente contraditória e em permanente transformação, para a dialética as coisas, não mudam sempre no mesmo ritmo; existem períodos lentos e de aceleração. A realidade se apresenta sobre vários aspectos e, muitas vezes, para compreender um é preciso entrelaçá-los para compreender um todo. A leitura isolada de um fenômeno social nos permite perceber somente uma parte do que acontece, ela tira o foco da verdadeira natureza do fenômeno pesquisado.

O objetivo do estudo foi analisar as proposições da Política Nacional de Assistência Social no campo da inclusão produtiva, bem como suas implicações na organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O estudo será

delineado através da pesquisa dos documentos oficiais que tratam sobre o tema, a fim de confrontar a visão teórica do problema com dados da realidade. Desta forma, buscamos respostas para o problema central do nosso estudo: Como a Política de Assistência Social garante o direito ao trabalho através de programas de inclusão produtiva?

As informações devem ser coletadas através da pesquisa documental, objetivando extrair dos documentos informações que terão relevância para a pesquisa; é importante que a investigação esteja fundamentada em métodos e técnicas que nos levem criteriosamente a resolver problemas. As fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade e, ainda:

Para fins de pesquisas científicas são considerados documentos não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno. Assim, a pesquisa documental tradicionalmente vale-se dos registros cursivos, que são persistentes e continuados (GIL, 2008, p. 147).

Nessa etapa, é fundamental que possamos estar atentos para conduzir o estudo e extrair dos documentos dados relevantes que forneçam pistas para análise posterior; é aqui que o objetivo central, o grande questionamento da pesquisa, será colocado em xeque: analisar as proposições da Política Nacional de Assistência Social no campo da inclusão produtiva, suas implicações na organização do sistema Único de Assistência Social – SUAS –, com a finalidade de conhecer a realidade do processo de implantação de programas de inclusão

Após o término da coleta de dados, iniciou-se o processo de tratamento dos mesmos. No que concerne aos dados qualitativos, a metodologia escolhida foi a análise de conteúdo, que consiste em:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Ainda, de acordo com o autor, a análise de conteúdo organiza-se em três fases: (a) pré-análise, que consiste no contato primário com os documentos, (b) na escolha, na formulação das hipóteses e dos objetivos e (c) elaboração de

indicadores que fundamentem a interpretação final. Na pré-análise realiza-se a leitura flutuante dos documentos, que é a primeira atividade que nos relaciona diretamente com o material que investigamos. Os documentos selecionados para a pesquisa são documentos oficiais, tais como: Constituição Federal, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS, Política de Trabalho e Geração de Renda.

Nos documentos, buscaremos entrar no universo da pesquisa, a fim de codificar as respostas para os objetivos específicos da pesquisa: a) analisar os mecanismos adotados pela legislação quanto à inclusão produtiva na assistência social; b) identificar possíveis estratégias de intersetorialidade entre a Política de Assistência Social e Política de Trabalho que direcionem para a inclusão produtiva. Através dessas macropropostas, procuramos encontrar respostas para as seguintes questões norteadoras: a) Quais são as propostas contidas na PNAS que visam garantir a inclusão da população usuária na inserção produtiva?; b) Quais são as estratégias adotadas para nortear uma ação intersetorial entre as políticas de assistência social e trabalho para a inclusão produtiva?

A exploração do material requer muito estudo e paciência; é uma fase longa e fastidiosa que tem como objetivo administrar sistematicamente as decisões tomadas na pré-análise (GIL, 2008). Aqui se refere à restrição do foco de estudo; codificando a leitura, garantiu-se o aprofundamento nas categorias de análise que fundamentam o processo de construção de conhecimento sobre o tema delimitado: o de trabalho e renda; capacitação, qualificação e formação profissional para o trabalho; a inclusão da população na inserção produtiva; promoção da integração ao mercado de trabalho. A análise documental apoiou-se na tabulação e caracterização das diferentes definições e informações sobre cada um destes conceitos, pretendendo, assim, mapear a abrangência e as diversas significações de cada um e as possíveis confusões, difusões e contradições que podem refletir diretamente na eficiência das ações de promoção da inclusão produtiva. No intuito de compreender como essas ações conformam-se no contexto de implementação do SUAS, as seguintes categorias também foram tabuladas, caracterizadas e, posteriormente, analisadas: Assistência Social; Política Nacional de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social; Financiamento



da Assistência Social; Financiamento da Promoção à Inclusão Produtiva; Usuários da Assistência Social; Gestão do SUAS, entre outras, incluídas de acordo com a importância que tomaram para a explicação da questão central deste estudo.

O tratamento dos dados, a inferência e a interpretação, objetivam tornar os dados válidos e significativos (GIL, 2008, p. 153); as informações novas são confrontadas com outras preexistentes; estabelecemos procedimentos estatísticos que possibilitam a análise, mensuramos e qualificamos os dados, os quais condensam e põem em relevo as informações coletadas na análise.

O analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas (BARDIN, 1977, p. 101).

Assim, foi possível seguirmos uma linha de raciocínio, delimitando previamente o que queremos estudar, extrair das fontes o que é necessário para a construção de um novo saber.

#### 4.1 A INVESTIGAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os documentos estudados para esse trabalho direcionaram a pesquisa para novas descobertas e possibilidades de desvendamento daquilo que estava oculto. A assistência social, como marco fundamental do nosso estudo, se constituiu a partir do princípio de preservação da vida e, sobretudo, a partir do terceiro fundamento da Constituição da República Federativa do Brasil: a dignidade de pessoa humana (CF/88, art. 1º, inciso III). Entre os direitos sociais: a segurança, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados (CF/88, art. 6º), e, na ordem social, afirmada no campo da justiça social e do bem-estar brasileiro (título VIII da CF/88). O art. 194 da CF/88 abrange e a cita, como componente da Seguridade Social, que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e sociedade para assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A CF/88 insere a assistência social no contexto da seguridade social, fazendo dela uma ferramenta importante do sistema de proteção e bem-estar

social brasileiro, assegurando a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências econômicas. A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – reforça o caráter universal da seguridade social, diante dos direitos sociais, estabelecendo que a assistência social deve ser responsável por garantir ao usuário acesso a outras políticas. Garante que nas ações da assistência social devam prevalecer o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar, vedando qualquer tipo de comprovação vexatória de necessidade. Também, a LOAS defende a igualdade de direito de acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza e a equivalência às populações urbanas e rurais.

A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão inovadora, por:

[...] Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais (SPOSATI, 2009, p. 130).

A política de proteção social não contributiva, na condição de direito, inserida no sistema do bem-estar brasileiro, articulada a outras políticas do campo social, deve estar voltada à garantia de direitos e de condições dignas de vida. A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – reafirma o texto constitucional relativo ao direito, quando afirma ser direito do cidadão, e diz mais, que é dever do Estado; no contexto da seguridade social não contributiva, deve ser realizada através de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas de quem dela necessitar. O art. 203 da CF define a assistência social como direito de quem dela necessitar (não diz que é direito de todos), sem qualquer contribuição para a Seguridade Social. A LOAS define o público a ser alcançado pela assistência, quando estabelece que é direito do cidadão e dever do Estado, segue os preceitos constitucionais da proteção social e aponta proteção à família, à maternidade, à infância, à

adolescência, à velhice, amparo às crianças e adolescentes carentes<sup>12</sup>, a promoção e integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação da pessoa portadora de deficiência<sup>13</sup> e garantiu, a partir da CF, um salário mínimo de benefício mensal à pessoa deficiente e ao idoso que comprovem não possuírem meios de prover a própria manutenção, assumindo assim um papel relevante no sistema de proteção social brasileiro. Como política, é capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção. A assistência social deve funcionar de forma articulada às outras políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais<sup>14</sup>, para garantir às necessidades básicas<sup>15</sup>, ou seja, provimento de condições para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Em relação aos mínimos sociais e necessidades básicas, faz-se importante conceituá-los. Para Pereira (2007), mínimo e básico são conceitos distintos, apesar de apresentarem equivalência semântica, opondo-se conceitualmente do ponto de vista político estratégico. Assim, para a autora, é uma temeridade enquadrá-los no mesmo prisma, principalmente no plano político e decisório. Pereira refere que:

---

<sup>12</sup> A palavra carente encontra-se em desuso, tendo a administração pública empregado, na prática e nos documentos relacionados à política de assistência social, a expressão “em situação de vulnerabilidade e risco social, em substituição àquela (LOAS- ANOTADA, 2010, p. 7).

<sup>13</sup> A expressão “pessoas portadoras de deficiência” também encontra-se em desuso, tendo sido substituída, na prática, pelo termo, “pessoas com deficiência”, haja vista que a condição de deficiência faz parte da própria pessoa, que, assim, não tem como portar algo que já a integra. Neste sentido, cabe registrar que o Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, aprovou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu protocolo facultativo, assinado em Nova Iorque, em 30 de março de 2007 (LOAS ANOTADA, 2010, p. 7).

<sup>14</sup> Atualmente a noção de mínimos sociais é muito heterogênea; varia de acordo com o tipo, a lógica ou modelo de proteção social adotado (residual ou institucional). Pode ser ampla, concentrada e institucionalizada em alguns países, e restrita, isolada e não institucionalizada em outros. Contudo, os mínimos sociais – uma política mais facilmente verificável nos países capitalistas centrais – são geralmente definidos como recursos mínimos, destinados a pessoas incapazes de prover meio de seu próprio trabalho e subsistência. Tais recursos assumem frequentemente a forma de renda e de outros benefícios incidentes, setorialmente, sobre as áreas de saúde, educação, habitação, etc., ou sobre categorias particulares de beneficiários, como idosos, pessoas portadoras de deficiência, pais solteiros (mãe ou pai), viúvas, etc. Seu financiamento advém, preponderantemente, de fonte orçamentária, e não de contribuições, e seu funcionamento no mais vezes prevê: obrigações recíprocas entre beneficiário, Estado e sociedade; a inserção profissional e social; e contrapartidas (PEREIRA, 2007, p. 16).

<sup>15</sup> O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver, o básico, que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas), constitui o pré-requisito às condições prévias suficientes para o exercício da cidadania, em acepção mais larga (PEREIRA, 2007, p. 26).

Mínimo e básico, ao contrário do que tem sido apresentado e mecanicamente inferido do texto da LOAS, são noções assimétricas, que não guardam, do ponto de vista empírico, conceitual e político, compatibilidades entre si. Isso nos leva a concluir que, para que a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser mínima ou menor, para ser básica, essencial, ou precondição à gradativa otimização da satisfação dessas necessidades (2007, p. 27).

Desta forma, os mínimos sociais não oferecem garantia de proteção social almejada pela LOAS, uma vez que eles não são capazes de alcançar o patamar de desenvolvimento, emancipação e cidadania do público-alvo da assistência social. A autora ainda diz: aqueles que não usufruem bens e serviços sociais básicos ou essenciais sob forma de direitos não conseguem ter uma vida prolongada, serem protagonistas de sua própria vida, participar da vida social e política, do acesso ao conhecimento, da liberdade dos direitos humanos garantidos e respeito a si próprio. Ainda, Pereira nos deixa a dica de que “é preciso rever o significado de mínimos de provisão constante na LOAS vis-à-vis a noção de necessidade humanas básicas” (2007, p. 27).

Em se tratando da integração com outras políticas setoriais, cabe ressaltar que o Governo Federal utiliza o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que é um instrumento essencial de integração de programas sociais. O CadÚnico foi regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 – PNAS/2004 – avança na definição do público usuário da assistência, aquele que tem direito e que dela necessita, configurando-o como cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, retirando aqui conceitos preconceituosos como carente e especificando com mais detalhe o público e as vulnerabilidades por ele vivida, ou seja, associa ao público à vulnerabilidade. Estabelece, então:

Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade; pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termo 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, estratégia e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p. 33).

Vulnerabilidade e risco é o marco importantíssimo para a assistência social, pois, ao imprimir que a proteção social deve se ocupar de resguardar, prevenir e proteger seu usuários e que os cidadãos e cidadãs são aqueles que se encontram nestas condições, não podemos escapar de tentarmos conceituá-los, buscando sentido para estarem inseridos no contexto da assistência social. A esse propósito, Aginsky refere que:

[...] Não há como deixar de se mencionar sua relação com a esfera da reprodução o da vida humana, ou seja, como o campo do trabalho e, neste, do trabalho precarizado, tão comum para a parcela expressiva da sociedade brasileira, que não tem acesso ao trabalho nos moldes formais (2009, p. 67).

Neste sentido, a autora evidencia a vulnerabilidade social como uma construção social, determinada pelas novas configurações do capitalismo. E, para defender essa tese, busca definir sobre o trabalho precarizado a partir de:

[...] pessoas submetidas a essas formas de trabalho tornam-se mais vulneráveis socialmente porque seu ritmo de trabalho tende a ser mais intenso, seu descanso menos regular, e qualquer acontecimento que impeça a pessoa de trabalhar implica suspensão imediata de sua renda. A sobrecarga de trabalho, numa situação de instabilidade permanente e de impossibilidade de previsibilidade e organização da vida em projetos de médio e longo prazos torna frágil a saúde do trabalhador e as suas condições morais no controle da própria vida (VALLA, apud AGUINSKI, 2009, p. 67).

A vulnerabilidade social, como construção social, determinada pelas novas configurações do capitalismo, ainda pode ser expressa por outros fatores, além dos eventos socioeconômicos, traduzidos pelo não acesso a serviços públicos, à insegurança, à incerteza, à violência, pela fragilização dos laços afetivo-relacionais, a ausência de pertencimento, devido a discriminações etárias, étnicas ou por deficiência e, ainda, pela precariedade da representação política. Não tendo somente a centralidade na dimensão econômica/material, a vulnerabilidade, no âmbito da política de Assistência Social, como proteção social, requer muito mais, do que a mera provisão de recursos materiais. É o que nos diz Sposati:

A proteção social na assistência social inscreve-se, portanto, no campo de riscos e vulnerabilidades sociais que, além de provisões materiais, devem afiançar meios para o reforço da autoestima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação,

equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania (2004, p. 43).

Quanto à concepção de riscos sociais, Sposati (2004) defende que ele advém do próprio convívio social, ou seja, das relações humanas e não das situações físicas, psicológicas e biológicas isoladamente. Seguindo essa linha de raciocínio, o risco social está associado, para a Política de Assistência Social, às dimensões políticas, econômicas, sociais, culturais, familiares, ambientais, ao modo e à condição de vida da população-alvo da assistência social, ou seja, a um contexto social marcado pelas desigualdades e pela questão de pobreza dessa população.

Quando menciona os destinatários da assistência social, sintetiza as expressões da questão social que atravessam a experiência social dos sujeitos aviltados no trabalho ou pelo desemprego, os não empregáveis, com saúde débil, com moradia precária ou insalubre, **os sem teto**, sem alimentos, fatigados, resignados, revoltados (AGUINSKY, 2009, p. 69). (grifo da autora)

A Política de Assistência Social avança ampliando o conceito sobre a realidade social e o modo como é percebido o seu público-alvo. Assim, a PNAS/2004 percebe a realidade a partir de:

Uma visão inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir “os Invisíveis”, transformando-os em casos individuais enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades;

Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais que estão sujeitas, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações;

Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais do indivíduo e dele e sua família são determinantes para a proteção e autonomia. Isto exige confrontar uma leitura macrossocial com a leitura microssocial;

Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas que tem possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas, assim uma análise não só das ausências, mas das presenças até mesmo como desejo em superar a situação atual;

Uma visão social capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possuam (BRASIL, 2005, p. 15).

Muito mais do que pensar, configurar a população-alvo da assistência social, a PNAS, avança no que foi proposto pela CF/88 e LOAS/93, para reafirmar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros que demandam os serviços e

atenção da assistência social. Para tal, leva em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, suas circunstâncias e seu núcleo de apoio primário, isto é, a família. Além de definir como fundamental para a proteção social a capacidade de aproximação do cotidiano da vida das pessoas, é nele que risco, vulnerabilidade e potencialidades de superação se constituem.

A Política de Assistência Social se reconhece a partir do olhar dessa aproximação do cotidiano das populações; a perspectiva do espaço territorial ou socioterritorial é necessariamente fundamental para o desenvolvimento das ações socioassistenciais; é lá no espaço, na aproximação, no território que a vida acontece, que as pessoas se descobrem e que as intervenções se dão; sendo assim, é possível identificar vulnerabilidade e potencialidade, risco e superações num mesmo território.

Ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura outra perspectiva de análise ao tornar visíveis setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas (BRASIL, 2005, p. 16).

O novo olhar para assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social para a PNAS/2004, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão predefinido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia (BRASIL, 2005, p. 16) da população usuária da assistência social. Assim, a proteção social é aliada ao desenvolvimento humano e social, em que se reconhecem potencialidades, direitos e autonomia, e não práticas assistencialistas e tuteladoras, ou, ainda, tão somente supridora das necessidades ou das vulnerabilidades. Tudo isto sem perder de vista a importância da garantia e do desenvolvimento de capacidade de acesso, da distribuição dos acessos a bens, recursos e serviços às famílias e indivíduos.

A PNAS/2004 organiza a proteção social sem perder de vista o que foi estabelecido na CF/88 e LOAS, e reforça a necessidade de articulação às demais políticas do campo social, que deve ser expressa como garantia de direito e condições dignas de vida. Também, caracteriza a proteção social (será abordada mais adiante) em duas modalidades, para melhor organizar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS: a proteção social básica, que tem o papel de prevenir situações de riscos por meio de ações que desenvolvam as potencialidades e

fortalecimento de vínculos, e a proteção especial, que corresponde à situação de violação dos direitos e alto grau de exposição a risco.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS – dá corpo à política de assistência social, seguindo os mesmos preceitos estabelecidos na CF/88 e LOAS, e também organiza elementos imprescindíveis à execução da PNAS.

A organização da assistência segue as diretrizes estabelecidas na CF, LOAS e PNAS; a descentralização administrativa para todos os entes federativos, onde cada qual assume o comando único; a participação popular, que é fundamental para o funcionamento e formulação das políticas no controle das ações em todos os níveis; e o Estado como principal agente responsável pela condução da política em cada esfera de governo.

O SUAS, estrutura política, através dos eixos que estabelecem as regras, reafirma a proteção à família, a matricialidade sociofamiliar, a descentralização política administrativa; estipula que as ações, Serviços, Projetos e Programas devem se realizar no espaço territorial onde vive a população; estabelece as novas bases para a relação entre sociedade civil e estado; reforça o compromisso do financiamento e da responsabilidade de cada esfera de governo; preocupa-se com a qualificação dos recursos humanos que são a base para o funcionamento do Sistema. O controle social na participação do usuário, como fundamento imprescindível na formulação, no acompanhamento e na decisão da política de assistência social (com a abertura efetiva da participação dos usuários nos conselhos de Assistência Social), e com informatização, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados, sistema informatizado, acompanhamento das ações, avaliações de impactos dos serviços que devem ser organizados pelos gestores.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2005, p. 39).



Para o SUAS, a Política de Assistência Social deve ser direcionada para a atenção e proteção às famílias, reconhecendo-a no contexto da vida social brasileira, resgatando o que foi explícito na Constituição Federal de 1988, em seu art. 226, que declara a família como base da sociedade. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da Assistência Social, repousam no pressuposto de que, para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros, é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade, proteção, promoção e inclusão. Nesse sentido, a formulação da PNAS é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos.

A proteção social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais dos ciclos de vida. A proteção social deve operar através de: segurança de sobrevivência ou de rendimento, que é desenvolvida por meio de concessão de bolsas-auxílio de transferência de renda, benefícios de ação continuada, já garantido pela CF/88, e benefícios eventuais apontados pela LOAS/93; segurança da acolhida através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos; segurança de convívio familiar e comunitário, em que a assistência deverá promover ações que fortaleçam o convívio familiar e comunitário.

A proteção social na Assistência Social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidade e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e ofensas à dignidade humana (BRASIL, 2005, p. 85).

A PNAS/2004 fundamenta a proteção social em uma perspectiva de articulação com outras políticas do campo social que deve ser direcionada a um sistema de garantias de direitos e de condições dignas de vida. A contribuição da Assistência Social, como política pública afiançadora de direitos, que deve alcançar um patamar de desenvolvimento social que invoque a universalidade dos direitos à Seguridade Social, passa pelo reconhecimento de uma estrutura político-administrativa que ressalte a fundamental relevância do processo de

descentralização e da organização dos serviços do Estado Brasileiro (BRASIL, 2005), que facilite as ações para os territórios mais próximos da população e de suas necessidades e a distribuição de recursos financeiros e operacionais de forma equitativa, conjuntamente às três esferas de governo, seja ela no co-financiamento, seja na implantação dos benefícios e efetividade dos serviços socioassistenciais, sejam eles diretos ou compartilhados, através do pacto intersetorial.

A Assistência Social é política pública de direção universal e direito de cidadania, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independentemente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos (BRASIL, 2005, p. 85).

A partir da afirmação acima, a Assistência Social produz resultados na sociedade, e tem sua função enquanto política pública; sob sua responsabilidade, centra a garantia dos acessos aos direitos sociais para o cidadão ou cidadã que dela necessitar, dando primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir de seu território, especialmente àqueles que apresentam registros de fragilidades e vulnerabilidades entre seus membros. De acordo com a PNAS/2004, a Assistência Social tem a função de oferecer aos seus usuários: a Proteção Social hierarquizada entre proteção social básica e proteção especial, a Defesa dos Direitos Social e Institucional e a Vigilância Social.

A proteção social, na Assistência Social, deve operar através de um modelo emancipatório que responda às necessidades sociais e coletivas, que também seja capaz de intervir nas condições individuais e privadas, decorrentes das situações de vida das famílias. Assim, a PNAS/2004 demarca sua atuação a partir dos parâmetros de proteção, delimitando sua especificidade no campo das políticas sociais e de suas responsabilidades, estabelecendo às proteções níveis de intervenções: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

A Assistência Social, ao propor uma proteção social básica para responder às demandas sociais com serviços mais próximos da população, é um desafio imenso e que muda toda uma trajetória histórica da assistência social; é na soma de esforços, através da participação dos usuários e da responsabilidade pública, que, nesta proteção, a assistência faz o enfrentamento da realidade

social com intervenções que alcançam o bem coletivo, na prevenção e promoção da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e na criação de condições capazes de gerar o desenvolvimento humano e social para todos os cidadãos.

A ideia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. A aplicação ao termo “desproteção” destaca o usual sentido de ações emergenciais historicamente atribuídos e operados no campo da assistência social. A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas (SPOSATI, 2009, p. 21).

A organização hierarquizada da proteção social potencializa a Assistência Social como Política Pública; é através dessa organização que a Assistência social chega aos seus demandantes e incide sobre suas vidas, na perspectiva de mudança mais incisiva, que exige do gestor público assumir um novo papel baseado na noção de cidadão usuário (e não de carente ou assistido) de seus direitos (SPOSATI, 2009) e na responsabilidade do Estado em se comprometer com a capacidade de as famílias educarem seus filhos, tratando-as como núcleos básicos de proteção social. Dessa forma, direciona o desenvolvimento humano social e os direitos de cidadania, baseados nos princípios apontados na PNAS/2004: na matricialidade sociofamiliar; territorialização; proteção pró-ativa; integração à seguridade social; integração às políticas sociais e econômicas, tendo a segurança de acolhida; a segurança de convívio familiar, comunitária e social; a segurança de renda; a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais, como garantias afiançadoras da política.

Cada uma das seguranças citadas acima representa, além das garantias, o modo como a Assistência Social se relaciona com a população atendida e sua responsabilidade e competências em desenvolver serviços, programas e/ou projetos que alcancem as vulnerabilidades, riscos e potencialidades apresentadas pelos usuários/cidadãos. Sendo assim, as seguranças respondem por:

A Segurança de acolhida é provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para realização da proteção social básica e especializada, supõe ações de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência – alojamentos, vagas de albergagem e abrigos. A Segurança social de renda, de competência da Assistência Social, é operada por meio da: concessão de bolsas-auxílio financeiros sob

determinadas condicionalidades, com presença (ou ação) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuadas nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A Segurança de desenvolvimento de autonomia exige ações profissionais e sociais para o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo da cidadania; a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes.

A Segurança de apoio e auxílio, quando, sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para famílias, seus membros (BRASIL, 2005, p. 88).

As seguranças representam, para a assistência social, uma forte guinada de concepção, pois, como segurança social, está sendo tratada como bem público e social do estatuto de uma sociedade para alcançar todos os seus membros.

A Defesa Social e Institucional responde pela organização dos serviços de proteção básica e especial, de forma a garantir à população usuária acesso aos direitos socioassistenciais e de sua defesa; assim, a assistência social deve ofertar por meio desses: ouvidoria, centros de referências, centro de apoio sociojurídico, acolhimento institucional, entre outros. Com isto, a defesa social e institucional aponta para o direito à cidadania, pois, conforme a NOB/SUAS (2005), esse direito não depende só de palavras ou texto de lei. Ele precisa ter processualidade, ou seja, precisa se constituir na vida, na prática, processando-se no acesso aos direitos na gestão da Assistência Social. Eles, os direitos, devem estar presentes nos serviços, programas e projetos socioassistenciais.

A Vigilância Socioassistencial se traduz no desenvolvimento da capacidade e de meios técnicos para os gestores e profissionais da Assistência Social, para o conhecimento das formas de vulnerabilidade social da população e do espaço territorial pelo qual são responsáveis, possibilitando o planejamento das ações, tanto preventivas como as que requerem maior atenção, a restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência. Desta forma, a função da Vigilância Social, conforme a NOB/SUAS (2010):

Produz e sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de risco e vulnerabilidade social, que incidem sobre famílias e sobre os indivíduos nos diferentes ciclos de vida;

Monitora a incidência das situações de violência, negligência e maus-tratos, abuso e exploração sexual, que afetam famílias e indivíduos, com especial atenção para aquelas em que são vítimas crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência;

Identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono;

Identifica a incidência de vítimas de apartação social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência;

Exerce vigilância sobre os padrões de qualidade dos serviços de Assistência Social, com especial atenção para aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários;

Analisa a adequação entre as necessidades de proteção social da população e a efetiva oferta dos serviços socioassistenciais, considerando o tipo, volume e distribuição espacial dos mesmos (BRASIL, 2010, p. 21).

Dentro desse contexto, a LOAS/93, no art. 23, definiu que os serviços da assistência devem proteger a população usuária de forma a atender suas necessidades básicas. Os Serviços são caracterizados por serem atividades continuadas, definidos como ferramenta imprescindível para a concretização da assistência social, visando à melhoria da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades da população, o que, conforme a PNAS/2004, prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social básica e/ou especial, de média e alta complexidade.

Os Programas são entendidos como ações que devem articular outras políticas públicas de maneira a garantir a sustentabilidade das próprias ações, assim como o protagonismo do usuário ou família na superação das condições de vulnerabilidade e na prevenção de situações de risco. Devem, ainda, articular os serviços entre as proteções. São definidos como ações complementares que têm como objetivo qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e serviços de assistência social, e não são caracterizados como ações continuadas.

Os projetos concentram-se na capacidade de investimento econômico social por iniciativa governamental, assentados por mecanismos de articulação e participação de diferentes áreas governamentais e um sistema de cooperação entre organismos governamentais, não-governamentais e sociedade civil para subsidiar grupos populares, financeira e tecnicamente, com iniciativas lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das

condições gerais de subsistência na perspectiva de melhoria das condições de vida. Os projetos são operados pela proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se para pessoas em situação de risco, público da proteção especial (BRASIL, 2005).

#### 4.2 BENEFÍCIOS, PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CADASTRO ÚNICO

O Benefício da Prestação Continuada – BPC –, garantido na CF/88 e LOAS/93, encontra-se materializado na Segurança Social de renda, como garantia de um salário mínimo destinado às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, observado, para o acesso, o critério de renda previsto em lei. Para ser efetivado, o beneficiário não deve estar inscrito em nenhum benefício da Previdência Social e deverá comprovar renda familiar igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. A pessoa com deficiência ou incapacidade para as atividades da vida diária ou para o trabalho deverá tê-la comprovada através da avaliação da perícia médica da Previdência Social e de avaliação social. Trata-se de prestação direta de competência do Governo Federal, e deve estar presente em todos os municípios (BRASIL, 2004).

O BPC é um benefício da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, 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  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo vigente (BRASIL, 2012).

Para a Assistência Social, o BPC, ao mesmo tempo em que representa um grande aliado para a inclusão dentro de um patamar civilizatório, apresenta-se como um grande desafio, pois há várias barreiras que precisam ser transpostas para que se efetivem direitos e que se caminhe para a universalização. “De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social – MDS (dados de março de

2012), atualmente são 3,6 milhões de beneficiários do BPC em todo o Brasil, sendo 1,9 milhões pessoas com deficiência e 1,7 idosos” (BRASIL, 2012).

Os Benefícios Eventuais são traduzidos pela LOAS (art. 22) como forma de garantir à população usuária da assistência social proteção em momentos de fragilidade, tais como a natalidade ou a morte. Conforme a PNAS/2004, são traduzidos como provisões gratuitas implementadas em espécie ou pecúnia. Integram o conjunto de proteções da política de assistência social, de caráter suplementar e provisório, prestados aos cidadãos em razão de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade e de calamidade pública. A regulamentação é fator primordial para a efetiva incorporação destes benefícios ao SUAS, tendo como fundamentação os princípios de cidadania e dos direitos humanos, garantindo, assim, seu financiamento e operação permanentes, dando-se transparência às formas de acesso e concessão.

Esses benefícios são prestados por meio de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazer suas necessidades básicas. São compulsórios, ou obrigatórios, como no caso dos benefícios por natalidade ou morte e facultativos como aqueles prestados em outras situações de vulnerabilidade temporária. O SUAS estabelece os benefícios eventuais no campo da segurança de rendimento dando ênfase à proteção social básica.

Os programas de transferência de renda visam o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos. São responsáveis por criar possibilidade de emancipação, autonomia das famílias e indivíduos e o desenvolvimento social. Esses Programas operam com repasse direto de recursos dos Fundos da Assistência Social aos beneficiários. O Programa Bolsa Família – PBF – está caracterizado nesse contexto, e tem por objetivo a elevação do grau e efetivar direitos, articular com outras políticas, especialmente nas áreas de saúde e educação, potencializar os serviços de assistência social e promover alívio imediato da pobreza. Nesta direção, a NOB/SUAS-2010 aponta:

O Programa Bolsa Família, caracterizado como programa de transferência de renda, tem como objetivo complementar renda das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Atua sobre três dimensões centrais junto às famílias beneficiárias: (1) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; (2) reforço ao acesso aos serviços sociais básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio do

cumprimento das condicionalidades, que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; (3) promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, por meio de ações que atuem sobre suas vulnerabilidades. São exemplos dessas ações: programas de qualificação profissional, de geração de trabalho e renda, de melhoria das condições de moradia, de alfabetização de adultos, de educação de jovens e adultos, fornecimento de registro civil e demais documentos (BRASIL, 2010).

O Programa Bolsa Família é uma importante ferramenta para a política de Assistência Social de inclusão, que tem como objetivo a proteção ao grupo familiar, contribuindo para o seu desenvolvimento, além de assegurar o direito humano à alimentação e preservar vínculos e valores familiares. O Programa tem ainda como objetivo a superação da fome e da pobreza, reforçar o exercício de direitos sociais básicos, através de ações das políticas sociais, educação, saúde e assistência social.

Também é um importante aliado na integração com outras ações de governo, os chamados programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento de capacidades das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de capacitação profissional, dentre outros.

Para ser concretizado, as famílias devem estar inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, além de possuir renda mensal por pessoa de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), e também assumir o compromisso com sua família, principalmente no que tange aos cuidados e inclusão de seus filhos no sistema educacional e na atenção da saúde básica. As condicionalidades para acesso são: a efetividade da matrícula e frequência escolar das crianças e adolescentes; a importância do acompanhamento de vacinação de seus filhos; frequência das crianças identificadas em risco de trabalho infantil nas atividades socioeducativas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Para gestantes e nutrizes, o acompanhamento pré-natal e a participação de atividades educativas de orientações sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é a base de informações sobre as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. É a partir dele que é feita a seleção de beneficiários de alguns programas do Governo Federal voltados para famílias, em



especial, do Programa Bolsa Família. As prefeituras, por meio dos gestores municipais da assistência social, são responsáveis pelo mapeamento geográfico do seu município e identificação das áreas que apresentem situações de exclusão social àquelas que vivenciam: violência; trabalho infantil; exploração sexual; ausência de serviços básicos das políticas sociais; crianças fora do sistema educacional; presença de situações de segregação social de pessoas com deficiência e idosos; desemprego; entre outras exclusões que exigem por parte do governo municipal ação de natureza preventiva e/ou de proteção, além do cadastramento das famílias vulneráveis ou em risco do município.

Os municípios têm um papel muito importante no aprimoramento do cadastro, seja na identificação e cadastramento das famílias mais excluídas, na coleta de informações sobre as famílias de seu território, seja na atualização e correção de eventuais distorções do cadastro.

#### 4.3 IDENTIFICANDO A INCLUSÃO PRODUTIVA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A CF/88 inseriu no art. 203, inciso III, que um dos objetivos da assistência social é a promoção da integração ao mercado de trabalho. A LOAS/93 acompanhou os passos da Carta Magna e incluiu em seu art. 25 os projetos de enfrentamento à pobreza:

Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social (BRASIL, 1993).

A PNAS/2004 organiza a promoção da integração ao mercado de trabalho, nos Serviços de Proteção Social Básica de Assistência Social, como possibilidade de potencializar a família como unidade de referência. Para tal, classificou em programa de inclusão produtiva, assim como definiu que são de responsabilidade da proteção social básica os projetos de enfrentamento à pobreza; contudo, podem voltar-se ainda às famílias e/ou pessoas em situação de risco, público da proteção especial.

A PNAS (2004) ampliou significativamente o conceito de usuários da assistência social, se compararmos com a definição de beneficiários presentes na LOAS. Ao receber personalidade de política pública, a Assistência Social reconhece seus usuários como cidadãos de direitos, sendo rejeitada a ideia de “carentes”, “necessitados”. A população atendida pela assistência social, tradicionalmente, é aquela empobrecida, que apresenta vulnerabilidade não só do ponto de vista econômico material, mas também de sua cidadania, que a afasta do alcance dos direitos políticos, civis e sociais.

A partir desse conceito, aproximando o foco da discussão, a assistência social deve levar em consideração, na elaboração de programas voltados para a inclusão produtiva da população atendida, os conceitos apontados acima, em que transita o reconhecimento de direitos e o afastamento dele. Entendemos que a assistência social deve ser garantidora de direitos sociais; no entanto, para garantir, tem que incluir. Perguntamos, então, como incluir uma população que, tradicionalmente, apresenta vulnerabilidades tanto do ponto de vista material como de sua cidadania?

#### **4.3.1 Plano Brasil sem Miséria**

Para tentar responder, buscamos no Ministério de Desenvolvimento Social – MDS – indicações para nossos anseios, assim como possíveis respostas no Plano Brasil Sem Miséria, lançado pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que tem a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Para efeito do Plano, considera-se em extrema pobreza aquela população que vive com uma renda familiar *per capita* de até R\$ 70 (setenta reais) (BRASIL, 2011).

Segundo os dados destacados no Plano, existem, no Brasil, pessoas que convivem diariamente na mais absoluta e extrema pobreza, formando um

contingente 16,27 milhões de pessoas, o que representa 8,5% da população geral do Brasil, conforme indicam os dados da Tabela 4.<sup>16</sup>

Tabela 4: Público do Brasil Sem Miséria  
16,2 milhões de pessoas em todo o país, distribuída da seguinte forma:

	Total de pessoas	%	Urbano		Rural	
			Pessoas	%	Pessoas	%
Brasil	16.267.197	100	8.673.845	53	7.593.352	47
Norte	2.658.452	17	1.158.501	44	1.499.951	56
Nordeste	9.609.803	59	4.560.486	48	5.049.317	52
Sudeste	2.725.532	17	2.144.624	79	580.908	21
Sul	715.961	4	437.346	61	278.615	39
Centro-Oeste	557.449	3	372.888	67	184.561	33

Fonte: Brasil sem Miséria, 2011.

A partir da referida tabela, é possível observar as disparidades sociais e regionais do Brasil. A região Nordeste concentra um percentual elevado de pessoas que vivem na extrema pobreza, representando 59% da população em extrema pobreza, seguida pelas regiões Norte e Sudeste com 17% e as regiões Sul e Centro-Oeste com percentuais de 4% e 3%, respectivamente. É interessante registrar as diferenças de concentração de pessoas que vivem entre as zonas urbanas e rurais. A região Sudeste concentra um percentual de 79% de pessoas que vivem na zona urbana, e as regiões Sul e Centro-Oeste, com 61% e 67%, respectivamente. Enquanto se evidencia um percentual maior de pessoas em condições de extrema pobreza na zona rural das regiões Norte e Nordeste, com 56% e 52%, respectivamente, do contingente de 16,27 milhões de pessoas.

Para melhor entender o processo do Censo 2010, consideramos importante trazer na íntegra como ocorreu e como foi direcionado pelo IBGE e o MDS para a qualificação da extrema pobreza, de acordo com o IBGE:

<sup>16</sup> Esta tabela representa o universo preliminar do Censo Demográfico 2010, de pessoas vivendo na extrema pobreza, por número de domicílios particulares, permanentes e ocupados (Dados do IBGE, 2010) (BRASIL, 2011).

As pessoas em domicílios sem rendimento totalizavam 6.840.156. No entanto, dentro desse grupo encontram-se pessoas que não têm o perfil de extrema pobreza, mas que no mês da entrevista não tiveram rendimentos. Foi solicitado ao IBGE que realizasse um recorte para incluir apenas as pessoas residentes em domicílios com perfil de maior probabilidade de encontrar-se em extrema pobreza. Os critérios adotados para estimar esta parcela da população dentre os sem rendimentos foram os seguintes:

- a) Sem banheiro de uso exclusivo; ou
- b) Sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e não tinham fossa séptica; ou,
- c) Em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; ou,
- d) Em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; ou,
- e) Sem energia elétrica; ou,
- f) Com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; ou,
- g) Com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade; ou,
- h) Pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade.

O contingente de pessoas sem rendimento que obedeceram às restrições foi calculado em 4.836.732, correspondente a 70,7% do total de pessoas sem rendimento. Este contingente foi somado aos 11.429.110 com rendimento médio domiciliar per capita entre R\$ 1,00 e R\$ 70,00 (BRASIL, 2011).

Na tabela 5<sup>17</sup>, é possível observar a distribuição da população de extrema pobreza distribuída por gênero.

Tabela 5: Distribuição da população em extrema pobreza por sexo, segundo Grandes Regiões e situação do domicílio

Situação do domicílio	Brasil e Grandes Regiões	Total	Sexo	
			Homens	Mulheres
<b>Total</b>	Brasil	100	49,5	50,5
	Norte	100	51	49
	Nordeste	100	49,8	50,2
	Sudeste	100	47,2	52,8
	Sul	100	48,7	51,3
	Centro-Oeste	100	49	51
<b>Urbano</b>	Brasil	100	47,4	52,6
	Norte	100	48,5	51,5
	Nordeste	100	47,8	52,2
	Sudeste	100	46	54
	Sul	100	46,5	53,5
	Centro-Oeste	100	46,9	53,1
<b>Rural</b>	Brasil	100	51,9	48,1
	Norte	100	52,9	47,1
	Nordeste	100	51,5	48,5
	Sudeste	100	51,7	48,3
	Sul	100	52,2	47,8
	Centro-Oeste	100	53,1	46,9

Fonte: BRASIL, MDS, 2011.

<sup>17</sup> Esta tabela apresenta o universo preliminar do Censo Demográfico 2010 (Dados do IBGE, 2010) (BRASIL, 2011).

A Tabela 5 representa a população que vive em situação de extrema pobreza no Brasil, segundo o Censo 2010, por gênero. Observa-se que há uma distribuição, no quadro geral do Brasil, muito próxima entre homens e mulheres, com uma leve predominância das mulheres (50,5 contra 49,5). No entanto, se analisarmos por região, nota-se que o universo feminino predomina nas regiões Sudeste e Sul (52,8 e 51,3). Na análise pelo local de moradia, percebe-se que, na zona urbana, também há incidência do sexo feminino sobre o masculino (52,6 contra 47,4). E entre as regiões, o gênero feminino continua na frente e se destacam as regiões Sudeste e Sul (54,0 e 53,5, respectivamente). Já na zona rural, o gênero masculino ganha destaque (51,9 contra 48,1 de mulheres); na região Centro-Oeste há maior presença de homens vivendo no campo.

Entre os dados do censo, além dos apresentados nas duas tabelas, o MDS se utilizou de outras variantes para compor o mapa da exclusão no Brasil. Esse mapa facilitou a construção do Plano; sem os dados do Censo de 2010, as propostas do Plano podem correr o risco de não atender à população da qual foi pensado. Deste modo, com a ajuda fundamental do IBGE, o MDS traçou o perfil da população em extrema pobreza:

59% estão concentrados na Região Nordeste – 9,6 milhões de pessoas;  
Do total de brasileiros residentes no campo, um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%);  
51% têm até 19 anos de idade;  
40% têm até 14 anos de idade;  
53% dos domicílios não estão ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica;  
48% dos domicílios rurais em extrema pobreza não estão ligados à rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade;  
71% são negros (pretos e pardos);  
26% são analfabetos (15 anos ou mais) (BRASIL, 2011).

O Plano Brasil sem Miséria tem como objetivo principal a inclusão da população a um patamar de cidadania; para tal, foi elaborado a partir de três eixos coordenadores das ações: a) transferência de renda; b) acesso a serviços públicos; c) inclusão produtiva.

A Inclusão Produtiva se apresenta na perspectiva de potencializar a cidadania, a garantia de acesso a serviços públicos, na melhoria das condições de subsistência e na conquista de direitos. Deste modo, não só na possibilidade

de aumento de renda, na medida em que, para a realização do plano, levou-se em consideração que:

A insuficiência de renda é um relevante indicador de privações, mas não é o único. Fatores sociais, geográficos e biológicos multiplicam ou reduzem o impacto exercido pelos rendimentos sobre cada indivíduo. Entre os mais desfavorecidos faltam instrução, acesso à terra e insumos para produção, saúde, moradia, justiça, apoio familiar e comunitário, crédito e acesso a oportunidades (BRASIL, 2011).

Avançando na discussão, o MDS busca, através do Plano, práticas que irão promover o usuário da assistência social para um padrão digno de vida, elevando suas condições de sobrevivência. Para tais ações, o MDS previu como três objetivos específicos:

Elevar a renda familiar *per capita*; ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem-estar social; ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural (BRASIL, 2011).

Centrando o foco nas ações de inclusão produtiva propostas pelo Plano, vamos tentar dialogar com ele, na busca de respostas ao nosso grande dilema: Assistência Social e a Inserção Produtiva: Caminhos para inclusão? E, se forem, quais são os caminhos que devem ser percorridos para que o usuário da assistência social alcance um patamar digno de vida, que as condições de vida possam ser transformadas e que a garantia de direitos seja alcançada.

O Plano de Enfrentamento à Pobreza, elaborado pelo MDS (2011), refere-se à extrema pobreza, para aqueles que vivem abaixo da linha da pobreza, àqueles que recebem até R\$ 70,00 (setenta reais), conforme já citado anteriormente. Para tal enfrentamento, o MDS propôs dois eixos estruturantes para inclusão produtiva, que foram fundamentados da seguinte maneira. A Inclusão Produtiva deve aumentar a produção do campo e gerar ocupação na cidade:

Inclusão produtiva Rural: deverá ser capaz de oferecer: aumento da produção através do acesso aos meios de produção; assistência técnica e acompanhamento das famílias, acesso aos mercados e autoconsumo. A Inclusão Produtiva Urbana deverá ofertar geração de ocupação e renda através da: qualificação profissional; intermediação/opportunidade; economia solidária; microcrédito; microempreendedor individual – MEI (BRASIL, 2011).

Neste contexto, a inclusão produtiva, voltada para a população rural, onde se encontra 47% do público-alvo do Plano, deverá ofertar serviços que contemplem: acesso aos meios de produção; assistência técnica e acompanhamento das famílias; acesso aos mercados ao autoconsumo. O objetivo é aumentar a produção do agricultor através de orientação e assistência técnica, oferta de fomento, sementes e água.

Para tal, o Governo Federal elaborou um conjunto de estratégias que deve dar conta da inclusão produtiva no campo, através das ações de repasse diretamente às famílias, fomento a fundo perdido, no valor de R\$ 2.400 (dois e quatrocentos reais) divididos em 24 meses, para que o agricultor compre insumos e equipamentos, que até 2014 deverá atingir 250 mil famílias; contratação de equipes técnicas para o acompanhamento grupal e/ou individualizados das famílias; oferta de sementes da Embrapa; água para 750 mil famílias para o consumo; água para 600 mil famílias para a produção e irrigação do campo. Também foram previstos: apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar, combinando compras institucionais e mercado privado; ampliar a compra de produtos da agricultura familiar em instituições públicas e privadas, por supermercados, empresas e restaurantes; transferência de recursos financeiros (Bolsa Verde) a famílias do programa Bolsa Família, em situação de extrema pobreza, para a conservação de ativos ambientais. Com pagamento trimestral de R\$ 300,00 (trezentos reais), tendo como público elegível: famílias em situação de extrema pobreza que vivam ou trabalhem em florestas nacionais, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável federais; projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados; luz para 257 mil famílias extremamente pobres; fomentar acordos tripartites (Estado, trabalhadores rurais e empregadores) nas cadeias produtivas que empregam mais mão-de-obra no meio rural, garantindo a melhoria das condições de trabalho, o estímulo à formalização, ampliação da qualificação profissional e dos níveis de escolaridade; fiscalização das condições de trabalho.

Para a cidade, o Plano apresenta ações voltadas para os 53% da população que vivem em extrema pobreza, pretende gerar ocupação e renda para pessoas entre 18 e 65 anos de idade, mediante cursos de qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito e

incentivo à economia popular e solidária, beneficiando dois milhões de brasileiros, através da qualificação socioprofissional:

Oferta de mais de 200 tipos de cursos por meio das escolas técnicas, pelo Sistema S e outras redes. Os cursos são certificados, gratuitos e o aluno recebe material pedagógico, lanche e transporte. Cursos sintonizados com a vocação econômica de cada região; colocação de trabalhadores por meio de vagas captadas junto às empresas. Esse trabalho será realizado a partir do Mapa de Oportunidades em cada município. Serão selecionados prioritariamente os beneficiários do Bolsa Família, com idade entre 18 e 65 anos. Economia Popular e Solidária: apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, de atividades empreendedoras coletivas, micro e pequenas empresas e constituição de incubadoras para geração de ocupação e renda. Microempreendedor Individual: promoção da formalização de pequenos negócios de trabalhadores que atuavam por conta própria, junto às áreas tributária e previdenciária (BRASIL, 2011).

Pensar em inclusão produtiva para este contingente de pessoas requer, para além da questão material-financeira, outros fatores que interferem na relação direta das melhorias de qualidade de vida da população. O público atendido pela assistência social, como foi citado no começo deste capítulo, apresenta múltiplos fragmentos da questão social, o que também foi evidenciado pelo censo preliminar do IBGE; fatores como: condições de saúde da população, saneamento básico, educação, condições de moradia, trabalho infantil, adolescentes fora da rede de ensino, gravidez na adolescência, entre outros. Olhar para estes fatores contribui para que possamos avaliar como o MDS colocou a inclusão produtiva na pauta da erradicação da extrema pobreza no Brasil, através de um conjunto integrado de ações que articulam várias políticas do campo social.

O Plano de Enfrentamento à Extrema Pobreza se apresenta como uma proposta viável dentro do processo teórico. Entretanto, na prática, é preciso acionar outros setores públicos e privados para que, de forma integrada, respondam efetivamente. Avaliando a pretensão de ampliar o acesso à rede de serviços públicos, objetivando agregar ações intersetoriais, o MDS incluiu no Plano setores considerados relevantes para o enfrentamento da pobreza extrema. Então, em conjunto com a inclusão produtiva, estão previstas ações de:

SAUDE: (através dos Programas de saúde da família, rede cegonha, medicação para diabético, Brasil sorridente e olhar Brasil), do PAC (habitação e saneamento básico, educação infantil, unidades básicas de atendimento), SEGURANÇA ALIMENTAR (cozinhas comunitárias e banco de alimentos), ASSISTÊNCIA SOCIAL (atendimento de CRAS E CREAS), EDUCAÇÃO (Brasil alfabetizado, mais educação),



HABITAÇÃO (minha casa, minha vida), documentação e apoio à população em situação de rua (BRASIL, 2011).

Para assegurar que o Plano se desenvolva, é fundamental contar com um corpo de profissionais capacitados para o atendimento da população extremamente pobre; por isso capacitação e formação fazem parte do Plano, (mobilização e qualificação de servidores públicos nos três níveis de governo). A porta de entrada para a inclusão no Plano será:

Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), presentes em todos os municípios, serão utilizados como pontos de atendimento e referência dos programas englobados pelo Brasil Sem Miséria. Afora os pontos já existentes, outros serão criados de forma a ampliar o atendimento em todos os territórios com concentração de pobreza extrema (BRASIL, 2011).

Apesar das propostas ainda estarem no campo teórico, pois são recentes, existe um longo caminho a seguir, e outros parceiros precisam se incorporar para que o processo possa se desenvolver em direção à superação. Não identificamos no Plano alguma ação integrada à política de trabalho e geração de renda, mesmo que tenha sido prevista a qualificação de mão-de-obra e intermediação de emprego para a população de 18 a 65 anos que vive em área urbana. Acreditamos que a Política de Trabalho e Geração e Renda é potencialmente uma grande aliada no enfrentamento à pobreza extrema do Brasil. No próximo item vamos buscar subsídios nela para tentar responder a nossas dúvidas.

#### **4.3.2 A política de geração trabalho e renda**

A inclusão produtiva de famílias em situação de vulnerabilidade é um grande desafio para o SUAS. Prevista como um conjunto articulado de políticas, para estabelecer patamares que ampliem as oportunidades para que indivíduos, famílias ou grupos busquem, por meio do trabalho decente, seu próprio sustento, é entender que para a parcela da população inscrita no CadÚnico a inclusão produtiva difere-se da política vigente de emprego. A exemplo dessa posição, o Guia de Geração Trabalho e Renda (2008) expressa como a população-alvo da

assistência social é entendida, para a elaboração de projetos que devem ser articulados entre as duas políticas:

Os projetos de GTR para pessoas beneficiárias de programas de transferência de renda têm como finalidade expressa contribuir, de forma mais permanente, para o enfrentamento da pobreza em que essas pessoas se encontram. As pessoas destinatárias dessas iniciativas são, justamente, aquelas que, por viverem em situação de pobreza, estão mais vulneráveis a riscos que as impedem de iniciar projetos duradouros de progresso pessoal e familiar. Junto ao desafio de viabilizar um empreendimento produtivo próprio ou coletivo, elas costumam enfrentar constantes abalos que desorganizam seu cotidiano, ameaçam seu nível de bem-estar e, conseqüentemente, a continuidade de seus projetos de vida (BRASIL, 2008, p. 138).

Assim, para cumprir um dos objetivos da LOAS, “a promoção da integração ao mercado de trabalho” (art. 2º, inciso III), é preciso conceituar o mercado de trabalho em um sentido amplo, e projetar ações que possam ir além do campo do emprego formal. Para a política de geração de trabalho e renda, há uma diferenciação entre a inclusão produtiva que a assistência social pretende e a que a política de trabalho oferece:

Para pessoas de baixa renda apresenta limites claros; portanto, não possui, por si só, capacidade de enfrentar a pobreza. Ela deve ser vista como uma alternativa necessária e não como uma estratégia de desenvolvimento econômico. A geração de trabalho e renda é um dos elementos componentes de uma política ampla de trabalho (BRASIL, 2008, p. 30).

A Política de Geração de Trabalho e Renda é parte de um conjunto maior, denominado Política de Trabalho; com essa premissa, a Política de GTR (BRASIL, 2008) classifica as pessoas de baixa renda não somente pela renda, mas por suas condições sociais, psicológicas e pelo seu modo de vida. Essa classificação está composta por:

Pessoas de baixa renda não se apresentam apenas como pessoas que estão nos níveis mais baixos da pirâmide de distribuição de renda, mas também como pessoas que apresentam desvantagens e vulnerabilidades que normalmente acompanham a situação de baixa renda, como: ter baixa escolaridade, ter problemas psicológicos relevantes, ser mãe solteira, estar sujeito à discriminação racial ou de gênero, ter dificuldades de acesso aos serviços públicos, etc. (BRASIL, 2008, p. 30).

Neste contexto, está o público alvo da Assistência Social, população, como já falamos, considerada em vulnerabilidade e risco social, na qual a expressão da questão social rompe a barreira do capital, em que é possível enxergar as particularidades de um coletivo transformado em desvantagens pessoais e dificuldades. Ao demarcar a população de baixa renda e colocá-la como limites para o desenvolvimento econômico, a política de GTR se coloca como uma alternativa necessária e não como uma estratégia de desenvolvimento econômico, ou seja, por si só, esta política não terá capacidade de enfrentar a pobreza.

A geração de trabalho e renda é um dos elementos componentes de uma política ampla de trabalho; portanto, depende de outras políticas de assistência social, saúde, educação, entre outras, para efetivar sua ação. Portanto, como premissa de efetividade da política de GTR, é necessário uma aproximação das políticas sociais públicas, para que, juntas, cada qual, dentro de sua especificidade, possam realizar ações estratégicas de alcance do cidadão/usuário, com vista à superação da pobreza que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de melhoria nas condições gerais de subsistência.

A existência de diretrizes e ações que busquem promover e fortalecer a conexão dos beneficiários, assim, como membros de suas famílias, com os serviços, benefícios, programas e projetos oferecidos por todas as políticas públicas setoriais no território (BRASIL, 2008. p. 139).

A inclusão produtiva na assistência social foi pensada como uma referência de segurança de sobrevivência como garantia de acesso a uma forma monetária que contribua com a superação das fragilidades ocasionadas pela falta de emprego, independente de suas limitações e capacidades. Neste sentido, a PNAS/2004 também propõe que as ações sejam integradas entre as políticas sociais. Assim, na mesma direção que a política de trabalho e renda, a assistência social requer a articulação, o envolvimento e a responsabilidade de outras políticas.

A intersetorialidade proclama a união entre políticas públicas que devem, em esforço conjunto, desenvolver ações que possam responder de forma articulada à proteção social, fazer enfrentamento das desigualdades sociais que permeiam as mais variadas áreas. Isso pressupõe um conjunto de programas e projetos que tenham abrangências múltiplas, que visem à superação da

fragmentação e a unilateralidade da atenção pública às demandas sociais da população.

A relevância da intersetorialidade passa por graus sucessivos de cooperação e coordenação; ela não se afirma apenas pelas necessidades, vontade, desejo e demanda individual, que podem servir como gatilho para sua afirmação, mas necessitam ser reforçadas por ações conjuntas que possam derrubar paredes, ações que conduzam à união de esforços e para atender, principalmente, a população para a qual elas são destinadas. Nesse sentido, a intersetorialidade supõe:

A implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais (COUTO et al., 2011, p. 39).

A construção da intersetorialidade entre as políticas setoriais exige que o gestor público, ao planejar serviços, programas e projetos, tome o cuidado de estabelecer responsabilidades, compromissos, coordenação, limites e possibilidades de cada política, de forma que não haja preponderância de uma sobre a outra, e sim que elas possam se complementar, que se encontrem não em linhas paralelas ou transversais, mas vis-à-vis, a fim de estabelecer o diálogo da universalidade, do reconhecimento dos direitos, da importância das políticas públicas para os cidadãos e cidadãs e dos serviços oferecidos por cada uma. Nesse sentido, a intersetorialidade transcende a especificidade de cada política e potencializa as ações por elas desenvolvidas (COUTO et al., 2011), abrindo o leque de possibilidades para alcançar um patamar de desenvolvimento social, econômico e político, que realmente tenha relevância na melhoria das condições de vida de muitos brasileiros.

Voltando nossa atenção para o cerne da discussão aqui estudada, a inclusão produtiva é entendida, pelo MDS (2008), como possibilidade de viabilizar oportunidades de geração de trabalho e renda para a população social e economicamente excluída, que deve ser realizada por meio de parcerias com instituições públicas, privadas ou da sociedade civil.

Traçando um paralelo entre o GTR/2008 e o Plano Brasil sem Miséria/2011, concluímos que os caminhos dos dois são distintos e andam muito

longe um do outro, apesar de apontarem para uma direção semelhante, “a da inclusão e superação de uma dada situação”. Porém, enquanto um está constituído com base em uma política do trabalho, uma vez que atua aumentando a demanda de trabalho e elevando o nível de ocupação, o outro está caracterizado por ser um conjunto de ações que têm como finalidade a superação da extrema pobreza, ou seja, é para um grupo populacional que está longe dos alcances das políticas públicas em vários setores e que estão socialmente desprotegidos pelo Estado.

Podemos considerar que os dois atendem aos requisitos da LOAS, tanto no inciso III do art.2º, quanto no art. 25. A inclusão produtiva na assistência social como mecanismo de superação da pobreza, de melhoria das condições gerais de subsistência, da elevação dos padrões dignos de vida, da garantia de alcance dos direitos sociais, exige providências de outras políticas do campo social na efetivação de um conjunto de ações que, articuladas, possam resultar em seus objetivos.

No entanto, para os dois programas de governo, o público da assistência social apresenta dimensões que estão além das questões econômicas. mesmo tendo diferenças conceituais, as ações são voltadas para o enfrentamento da extrema pobreza e outro da pobreza. Ao fazer o recorte da população como extremamente pobre, o MDS pretende ir à raiz dos problemas socioculturais e econômicos do país, tirar brasileiros da extrema pobreza através de ações que deveriam estar sendo executadas sem que houvesse a divisão da pobreza. Mas, como o Brasil é o 3º país que tem o pior índice de distribuição de renda do mundo (ESTADÃO, 2010), planos desta natureza são alternativas para se promover o bem-estar da população. Assim, a preocupação do MDS com o Plano Brasil Sem Miséria é a de incluir brasileiros que estão esquecidos pelas políticas sociais e econômicas, dando a eles o mínimo para atender a suas necessidades básicas.

A política de geração de trabalho e renda, apontada no GGTR/2008, refere-se a que é preciso enfrentar a pobreza, também a conceituando como um conjunto de fatores multidimensionais que devem ser cuidados pelas políticas setoriais, a fim de que a geração de trabalho e renda possa surtir efeitos, ou seja,

para que as pessoas pobres possam ser incluídas no mercado de trabalho, seja ele o mercado, através do emprego formal ou autoemprego.<sup>18</sup>

O caráter multidimensional da pobreza torna-se, para a política de GTR, uma barreira, pois reconhece que estes fatores são empecilhos para o desenvolvimento econômico-social do país, e que para transpô-la é preciso encontrar alternativas de inclusão, seja ela no emprego formal, ou, como aponta o guia de GTR para o autoemprego, como uma solução para a classe pobre, como refere:

[...] se os mais pobres não têm acesso ao sistema educacional de qualidade e se os bons empregos não estão disponíveis para eles, especialmente pela escassez de oferta de empregos nas grandes empresas e por sua crescente exigência para contratar, o autoemprego pode ser estimulado como pelo menos uma solução temporária, ou intermediária. O autoemprego resultante de projetos de geração de trabalho e renda poderia ser, pelo menos, uma forma de reduzir as desvantagens econômicas dos mais pobres. O autoemprego não deve ser visto, necessariamente, como uma carreira para os mais pobres, mas uma “ponte” para “algum lugar”. É possível que a política de geração de trabalho e renda tenha só o efeito de transformar um trabalhador muito pobre em um trabalhador pobre, o que, por outro lado, pode ser considerada uma melhora, já que em um momento seguinte poderia ser mais fácil transformar um trabalhador pobre em um trabalhador não-pobre (BRASIL, 2008, p. 31).

O que chama atenção, e ao mesmo tempo mostra-se como preocupação, é que esse tipo de estratégia esteja direcionada à população pobre, como alternativa pela falta de acesso ao sistema educacional de qualidade, que a impossibilita de alcançar “bons” empregos. Ou seja, está fora do emprego formal. Aliás, o pobre, para o GGTR, não significa a mesma categoria de trabalhador, o que dificulta ainda mais sua inserção no mercado formal de empregos. Iamamoto refere que esta divisão reafirma as novas tecnologias de produção e que:

O peso recai sobre o aumento do desemprego estrutural e a redução do trabalho protegido e tem, no seu verso, a expansão do trabalho precário, temporário, subcontratado, com perdas de direitos e ampliação da rotatividade da mão-de-obra. Produz-se a incorporação de novas tecnologias na produção, acompanhadas do ecletismo das formas de

---

<sup>18</sup> O autoemprego ou a auto-ocupação é uma situação na qual o trabalhador fornece a si próprio seu equipamento, participa diretamente da atividade produtiva, sua renda não é previamente definida, seu objetivo primordial é prover seu próprio trabalho (meio de subsistência) e não valorizar seu capital (acumulação de capital). É uma forma de produzir não tipicamente capitalista (não está baseada no assalariamento e na taxa de lucro). É uma situação de trabalho na qual o trabalhador independente controla seu processo de trabalho (GUIA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA, 2008, p. 30).

organização do trabalho, na busca superlucros. [...] renascem, concomitantemente, formas arcaicas do trabalho doméstico, artesanal, familiares, assim como as economias subterrâneas e informais [...] são ressuscitados velhos traços paternalistas impressos às relações de trabalho e a subcontratação é encoberta sob o manto da moderna “flexibilização” (2008, p. 26-27).

Neste sentido, o GGTR/2008, redimensiona o conjunto da classe trabalhadora e provoca sua polarização (IAMAMOTO, 2008). Assim, percebemos que o GGTR apresenta um conteúdo de ações voltadas para um modelo de flexibilização do modo de produção, atribuindo à classe trabalhadora subdivisões, tais como: o pobre trabalhador, o trabalhador pobre, o trabalhador inserido num contexto do trabalho protegido, o trabalhador que pode ser transformado em “um trabalhador autônomo”, o trabalhador desprotegido. Em resumo, aponta para o que Antunes (2000) cita como sendo uma processualidade contraditória e multiforme, complexificou-se, fragmentou-se e heterogeneizou-se ainda mais a classe-que-vive-do-trabalho.

Quanto às classificações de pobreza e/ou extrema pobreza, designadas pelo Plano Brasil sem Miséria, e o Guia de Geração Trabalho e Renda, observa-se que o que diferencia a população extremamente pobre da pobre é o recorte da renda, porque os outros fatores multidimensionais da pobreza estão presentes nos dois programas, quais sejam: a falta de um sistema educacional capaz de alcançar a todos sem distinções, a falta da política pública de atenção à saúde, as questões nutricionais, condições de moradia, o pertencimento e relacionamento comunitário e familiar, a questão de segurança pública, o difícil acesso às políticas públicas, as questões de gêneros, etc.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD –, em seu primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH, 1990), considerou que desenvolvimento humano de um país não deve ser medido apenas pelo acesso à renda, mas também por fatores como a esperança de vida, conhecimento, e segurança pessoal e liberdade política. Assim, pode-se reafirmar que:

O sucesso de um país ou o bem-estar de um indivíduo não podem ser avaliados somente pelo dinheiro. O rendimento é, obviamente, crucial: sem recursos, qualquer progresso é difícil. Contudo, devemos também avaliar se as pessoas conseguem ter vidas longas e saudáveis, se têm oportunidades para receber educação e se são livres de utilizarem os seus conhecimentos e talentos para moldarem os seus próprios destinos (PNUD, 2010).

O desenvolvimento de uma nação está vinculado a três oportunidades essenciais, conforme aponta Pereira:

Desfrutar de uma vida prolongada e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para obter um nível de vida decente; se estas oportunidades essenciais não existirem, outras alternativas que darão inacessíveis (2007, p. 62).

Com estas considerações, podemos avançar um pouco mais. O Plano Brasil sem Miséria e o Guia de Geração Trabalho e Renda podemos dizer que tratam da mesma matéria, tratando-a com roupagens diferentes. Para os dois, o paradoxo da pobreza é um tabu a ser derrubado, seja ela extrema ou apenas viver em situação de pobreza. Os dois Programas se apresentam como possibilidades teóricas de serem alcançadas as três oportunidades que Pereira (2007) aponta como necessárias para o desenvolvimento de uma nação.

A reflexão teórica sobre a pobreza, segundo Paugam (2002), corresponde muito mais a um processo do que a um estado perpétuo e imutável. Entendemos que este processo avança ou recrudesce a partir da intervenção ou da falta de intervenção das políticas públicas; é o modo como essas políticas atingem a vida das pessoas concretamente. Ainda, o autor defende a ideia de que toda definição de pobreza que seja estática contribui para agrupar, num mesmo conjunto, populações cuja situação é heterogênea; desta forma, relaciona a pobreza a uma desqualificação social, marcada pela expulsão gradativa do mercado de trabalho de camadas cada vez mais numerosas da população.

O fenômeno da pobreza tem sido objeto de preocupações desde longa data; governo e elite tiveram que aceitar, mesmo a contragosto, que precisam levar em conta as necessidades dos pobres. A forma como a sociedade apreende a pobreza e as dificuldades vivenciadas por determinados indivíduos ou grupos sociais modifica-se ao longo da história, do tempo, sendo determinada pela cultura<sup>19</sup>, o que condiciona diretamente a concepção e a formulação de políticas sociais. Como exemplo, citamos a “Lei dos pobres” (*Poor Law*), que se estendeu por mais de 150 anos (1662 a 1834) na Inglaterra, tendo como objetivo principal diferenciar os pobres dos mendigos e vagabundos; sob essa legislação, os

---

<sup>19</sup> Costumes, valores e ideologias (religiosas e políticas) determinarão como os indivíduos em situação de privação e desvantagem social serão percebidos e selecionados para serem beneficiados pela intervenção do Estado e da sociedade (PORTO ALEGRE, 2004). Vide a respeito, Castel (1995), Castels (1999) e Xiberras (1999).



pobres eram submetidos à comprovação humilhante e estigmatizante de sua incapacidade de sobrevivência, sem depender de terceiros.

A ambiguidade e abrangência do conceito de exclusão social, como afirma Castel (2008), fazem com que seja amplamente utilizado para destacar o papel de fatores sociais e processos institucionais que levam à pobreza e à privação e, principalmente, à injustiça social. Além disso, a exclusão social transfere a responsabilidade pelas circunstâncias adversas do plano individual para processos sociais e institucionais que, ao imporem obstáculos ao desenvolvimento de determinados indivíduos e grupos sociais, restringem seu acesso à plena participação na vida social, econômica, cultural e política da sociedade.

A exclusão social é um processo, não uma condição. Desse modo, seus limites mantêm-se sempre móveis, e os excluídos e incluídos podem revezar no processo ao longo do tempo, dependendo de grau de escolaridade, características demográficas, preconceitos sociais, práticas empresariais e políticas governamentais. Além disso, embora a falta de trabalho regular como fonte de renda seja, em última análise, o principal mecanismo em termo de exclusão social, as formas e os motivos pelos quais indivíduos e grupos são expostos a dificuldades/impossibilidades estruturais de prover o próprio sustento seguem trajetórias totalmente diversas, porém todas elas correm em direção à indigência (CASTELLS, 1999, p. 98).

A exclusão social representa, conforme destaca Arriagada (1999), elementos relevantes para a construção de políticas de enfrentamento da pobreza. Em primeiro lugar, porque centra a atenção em processos determinantes de isolamento e marginalização, sublinhando a necessidade de políticas que restrinjam e compensem os fatores que conduzem à exclusão. Em segundo lugar, coloca em relevo a necessidade de aplicação de políticas articuladas com objetivos múltiplos simultâneos. É o desenvolvimento de políticas sociais para prevenir a pobreza atuando sobre os fatores que favorecem a sua ocorrência, combinando-as com as políticas de geração de alternativas de emprego e renda que propiciem condições de autossustentação e autonomia às camadas em desvantagem social.

Outro conceito sobre a pobreza desenvolvido em anos recentes é a teoria da vulnerabilidade, que enfatiza o conceito de risco diferencial, o que, de acordo com este enfoque, Arriagada (1999) procura entender por que alguns grupos sociais conseguem enfrentar e adaptar-se às mudanças no ambiente ou contexto

em que vivem, enquanto outros se encontram completamente indefesos e incapazes de lidar com as adversidades.

Consideramos importante para aproximar o debate sobre a inclusão produtiva na assistência social este encontro teórico sobre a pobreza e seus desdobramentos ao longo da história da humanidade. Até aqui os conceitos sobre pobreza apresentam múltiplos arranjos, que são delimitados pela história da própria humanidade. No entanto, não encontramos, dentro desses conceitos, algum que aponte para a distinção entre extrema pobreza e pobreza, a não ser o recorte da renda. Em outros aspectos apresentam semelhanças entre si, e traduzem as oscilações do mercado externo que caracteriza o novo padrão de acumulação assumido pelo capitalismo.

A população-alvo da assistência social, como já foi citado, é considerada pela PNAS/2004 em vulnerabilidade, ou seja, da baixa escolaridade, da desnutrição infantil, da gravidez precoce, do abandono às famílias, da falta de saneamento básico, do déficit habitacional urbano, do difícil acesso da população ao sistema de saúde, das diferenças regionais marcadas pela desigualdade, do elevado número de brasileiros desempregados e outros tantos excluídos do mercado de trabalho, que são invisíveis aos meios de produção como força produtiva e que nunca terão acesso ao emprego formal ou informal.

A inclusão produtiva na assistência social, antes de qualquer coisa, apresenta-se como complementar às ações propostas pela assistência e outras políticas sociais; para ser inclusiva, deve promover ações de apoio, de retaguarda (REIS, 2007) e deve ser articuladora do conjunto de políticas sociais a serem implementadas com vistas à diminuição dos níveis de exclusão social; ao mesmo tempo, deve assumir suas próprias atribuições de seu papel enquanto política pública responsável pela seguridade social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo analisar, através dos documentos, as proposições da Política Nacional de Assistência Social no campo da inclusão produtiva e suas implicações na organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS –, com a finalidade de compreender o processo de implantação de Programas de Inclusão Produtiva na Assistência Social. Para tal, buscamos contextualizar o debate a partir da política social no contexto neoliberal, ponto que avaliamos ser imprescindível para o debate. Debruçamo-nos sobre o tema e ampliamos a discussão sobre a Política de Seguridade Social brasileira, demarcando e delineando seu compromisso com a proteção social. Avançamos e delimitamos o assunto, descrevendo sobre a Assistência Social, seu marco legal e suas contradições históricas, reconhecendo que a Política Nacional de Assistência Social, como um processo em movimento, precisa de muita caminhada para se tornar uma política garantidora de direitos. Chegando ao grande tema, a inserção produtiva, vimos que se trata de um campo minado por avanços e retrocessos, impregnado por contradições. Afirmou-se assim o diálogo: a discussão sobre o trabalho e a inclusão produtiva na assistência social. Dessa forma, fomos tecendo o fio e juntando as partes da pesquisa.

A Constituição de 1988 foi um marco importante na construção de um Estado de Bem-Estar; no entanto, o conservadorismo desta construção permeou todos os discursos sobre direitos e garantias de proteção social. A política social deve atender e influenciar o bem-estar dos cidadãos, manifestados no acesso à saúde, à educação, à moradia, ao emprego, à segurança alimentar, ao amparo à infância, dentre outros. Muito embora todas as necessidades aqui apontadas sejam fundamentais para o mínimo de sobrevivência, tranquilidade e bem-estar do ser humano, as condições para que o Estado brasileiro as efetivem, no campo político, ideológico e na prática estão muito aquém das expectativas da maioria da população brasileira. Assim, para Sposati:

O protecionismo humano é avesso às teorias de mercado que consideram toda e qualquer forma de proteção humana uma proposta de acomodação, deseducativa do ponto de vista do interesse do lucro e consumo (2002, p. 36).

Se nos detivéssemos em cada um dos itens ressaltados acima, poderíamos apontar aqui várias deficiências, que estão no cotidiano dos trabalhadores como barreiras para alcançar o bem-estar social. Desta maneira, a política social no Brasil foi forjada a ferro e fogo sob a égide da dominação do capital. Os espaços deixados para a apropriação da lógica do mercado foram construídos com o discurso de liberdade de escolha e decisões de cada indivíduo, o que confere à política o caráter dualista, a ser pensada para aqueles que trabalham (garantindo direitos e proteção com seu próprio suor) e para aqueles que não podem pagar pela proteção. A liberdade aqui comentada trata-se, como diz Pereira:

A liberdade negativa, prezada pelos liberais clássicos e contemporâneos, para quem os indivíduos deverão agir livres de compulsão, coerção, interferências e uso de força física, mas também de qualquer ingerência ou ação protetora do Estado (2009, p. 175).

O caráter público de uma política deve ser consolidado na capacidade dela interagir, na sua intervenção e na dinâmica de resolução dos fatos cotidianos vividos pela população, ou seja, a política pública tem que ser capaz de oferecer proteção e promoção. No entanto, o que vemos é o distanciamento e a fragmentação das políticas públicas, especialmente as sociais; no geral, elas são focalizadas, pensadas sob a lógica do que cada ministério possa alcançar e não se efetivam como um conjunto de ações integradas.

A Política de Assistência Social, dentro desse contexto, assumiu o compromisso de proteger uma parcela significativa da população brasileira, aquela parcela marcada pelas desigualdades sociais. Das conquistas alcançadas na Constituição Federal de 1988, e da LOAS 1993, a Assistência Social, ainda hoje, convive cotidianamente com referências da cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista, do favor, e ocupa um papel de pouca relevância no que tange ao orçamento e ao financiamento. Em relação a essa convivência entre culturas e políticas com perspectivas divergentes, Couto et al. (2011) apontam para enormes desafios a serem enfrentados pelo conjunto dos sujeitos sociais, principalmente quando a relevância de determinações não se situa somente no campo específico da assistência social; isto é, as determinações sociais abrangem um campo amplo da esfera político-cultural que se espalha no conjunto das relações sociais. No entanto, cada vez mais, a assistência social é entendida

e chamada para dar conta das soluções que outras políticas deixaram de atender; conseqüentemente, agravando o nível de necessidades, aparecem as vulnerabilidades que a assistência social deve dar conta. Entendemos que a Política de Assistência Social deve, assim como está na LOAS, responder pela proteção social, mas para tal deve concorrer a um orçamento público eficiente para que possa cumprir com seus compromissos.

Assim, não concordamos que a assistência social deva ser uma “porta de entrada” para a falta de compromisso das outras políticas, e nem que ela é transversal às demais, pois o sentido da transversalidade nos parece que o propósito é somente de cruzamento, não representando compromissos e responsabilidades de todos os envolvidos. Pensamos na possibilidade da união entre as políticas, no planejamento em conjunto, em um orçamento que contemple ações a serem realizadas intersetorialmente, em que não haja prevalência de uma política pública sobre a outra, mas que possamos ter planejamento e orçamento linear, senão em todas as ações, pelo menos para aquelas que necessitam do compromisso governamental e que teoricamente e na prática precisam da intervenção do conjunto de políticas sociais.

A Política de Assistência Social – PNAS/2004 – representou um grande avanço e requer muitos esforços para sua efetiva concretização; a implantação do SUAS materializa a política; sem dúvida nenhuma, ainda é preciso muito para que o sistema alcance todo o Brasil. Ao SUAS, através de seus agentes, cabe a tarefa de romper com os paradigmas seculares que transitam na esfera da assistência social. Isso só será possível se o Estado, representado pelos três níveis de gestão, cumprir com a lei e respeitar o papel do Estado na defesa dos direitos. Considerar a assistência social como política pública, que, em interação com outras, responderá pela proteção e melhoria de vida da população que dela necessitar, é muito mais do que apenas aceitá-la no papel em forma de lei. Mas, é aplicar recursos financeiros, materiais e humanos, é assumir compromisso, abandonar velhas práticas e respeitar as decisões dos mecanismos de deliberações e de controle social.

A possibilidade de analisar a evolução da legislação da política de assistência social, buscando suas interfaces com a inclusão produtiva, permitiu a apropriação de um universo amplo no sentido da importância que tem na aquisição de direitos para a população público-alvo da assistência social, e

restrito quanto à elaboração de propostas concretas e efetivas de serem colocadas em prática como mecanismo de desenvolvimento social e conquista de reconhecimento do direito e cidadania.

Através dos documentos estudados, não foi possível materializar a inserção produtiva no contexto da política de assistência social, principalmente na perspectiva do alcance de direitos. Nos materiais pesquisados, legislação e plano, encontramos muitas propostas, sem, no entanto, aparecer como se darão na prática.

O Plano Brasil sem Miséria, que o Governo Federal recentemente lançou, faz parte de medidas do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS; para fazer o enfrentamento à extrema pobreza, se apresenta como um mecanismo que atende ao capítulo 25 da LOAS. Coloca em evidência, através dos dados do IBGE/2010, que há no Brasil 16 milhões de pessoas vivendo na extrema pobreza, considerando aqui a diferença entre pobreza e extrema pobreza o recorte da renda, estipulada em R\$ 70,00 per capita, o rendimento nominal mensal domiciliar. Seus eixos estruturantes são os de atingir a cidade e o campo. Através da inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar a capacidade produtiva, para a zona rural foi pensada a distribuição de sementes, mudas e tecnologias, fomento para a produção, água e luz para todos. Para os centros urbanos, a qualificação profissional, economia popular e solidária, microempreendedor individual, intermediação de mão-de-obra e ocupação e renda.

Consideramos que o desafio de melhorar as condições de vida das pessoas ou das famílias que vivem em situação de extrema pobreza ou pobreza, através da inclusão produtiva, é uma tarefa que se coloca para um conjunto amplo de políticas públicas. E não apenas para políticas tipicamente entendidas como sociais: é necessário também que políticas de fomento ao crédito e investimento incorporem como seu o objetivo de atingir também esta população. O Plano não apresenta nenhuma relação com essas políticas e nem com políticas que avaliamos serem fundamentais para seu desenvolvimento, tais como a política do trabalho e de desenvolvimento agrário. As ações que dão sinais da presença de outras políticas se concentram nas áreas da saúde, educação e habitação. Apresenta a possibilidade da integração das políticas, através de ações em conjuntas, no aumento da oferta de serviços. A ação da assistência social aparece na inscrição das famílias no CadÚnico e no acompanhamento das

famílias, sendo a grande “porta de entrada” os Centros Regionais de Assistência Social – CRAS.

Para a Política de Geração de Trabalho e Renda, a população de baixa renda apresenta-se como limite para o desenvolvimento econômico, uma vez que, agregado ao fator da renda, há outras variantes que acompanham e impedem que ações de natureza da política do trabalho venham responder por um universo de desvantagens e vulnerabilidades. Assim, na organização dessa política, as ações estão voltadas para pessoas que estão no mercado de emprego, o que, por um lado, é um fator relevante para os trabalhadores que precisam de qualificação profissional, seja para retornar ao mercado, ou para reforçar e melhorar sua capacidade laboral. Por outro lado, para a população que está fora do mercado e que apresenta outros fatores que vão além da renda, fica a possibilidade de inclusão através de ações da política de assistência social.

Desta forma, a promoção da integração ao mercado de trabalho fica fragilizada, quando a política responsável pela geração de trabalho e renda se exime de assumir responsabilidades com essa população, ficando com a assistência social a incumbência de subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que garantam meios e capacidade produtiva para a população considerada inapta para a geração de trabalho e renda.

Pensar em inclusão produtiva para este contingente de pessoas requer, para além da questão material-financeira, outros fatores que interferem na relação direta das melhorias de qualidade de vida da população. A LOAS afirma que suas ações devem ser direcionadas para quem dela necessitar, e a PNAS (2004) qualificou seus usuários como cidadãos de direitos, constituindo como público-alvo cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco; entre tantos outros destacamos grupos e indivíduos de inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal, de estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social, agravados por fatores evidenciados pelo censo preliminar do IBGE (2010), como as péssimas condições de saúde da população, saneamento básico, educação, moradia, trabalho infantil, adolescentes fora da rede escolar, gravidez na adolescência, entre outros.

Esses fatores revelam as desigualdades que afetam uma parcela significativa da população brasileira, e também permitem que possamos entender

os porquês da inclusão produtiva na pauta da assistência social. As desigualdades se inserem a um contexto maior, que, de acordo com Calvete (2009), têm causas econômico-estruturais e político-ideológicas, sendo consequência do modo como o sistema capitalista vem se desenvolvendo, principalmente na forma de acumulação de capital. Intervir em um campo marcado pelo limite de uma economia globalizada, de uma reestruturação produtiva, que coloca barreiras importantes na esfera do trabalho protegido, e muito mais no trabalho que não oferece nenhuma proteção.

Avaliamos a inserção produtiva na assistência social como um reflexo do modo como o trabalho vem sendo tratado pelos arranjos de produção capitalista. Se, para o trabalhador que tem as garantias do trabalho protegido, não tem sido fácil conviver com as possíveis perdas desses direitos, no campo da assistência social, a inserção no mercado de trabalho torna-se um grande abismo; os programas e projetos voltados para a população usuária estão focalizados na pobreza, tendo como objetivo servir de “remédio” para a “cura” dos males causados pela ausência da proteção do trabalho.

A assistência social, conforme a PNAS/2004, deve incidir sobre as vulnerabilidades e riscos da população atendida; assim, o enfoque da vulnerabilidade, por sua vez, aponta, como diz Bronzo (2009), para a multiplicidade de dimensões de privação e reconhece a presença de aspectos objetivos e subjetivos envolvidos na produção e reprodução da pobreza e nas estratégias de intervenção para superá-la. Desse modo, a inserção produtiva na assistência, como instrumento de inclusão no trabalho das pessoas que estão fora do acesso da política do trabalho, se apresenta como uma estratégia para a superação da pobreza ou extrema pobreza; no entanto, tem reproduzido experiências que validam a dependência da população e sua desqualificação para o mercado.

Concluindo, consideramos que, para a Assistência Social, incluir ou promover programas voltados para a inclusão produtiva da população atendida, com base nos conceitos apontados acima, em que transita o reconhecimento de direitos e o afastamento dele, o caminho ainda precisa ser trilhado, com base na construção de mecanismos que tenham a capacidade de envolvimento de um conjunto de ações interligadas entre as mais diversas políticas do campo social. Ou seja, a essência da proposta de articulação integrada das políticas sociais é



indicar uma ação de transversalidade e transformação, que só será efetiva, de acordo com Reis (2007), e teria eficácia se houvesse uma convergência de todas as políticas a um objetivo comum.

## REFERÊNCIAS

AGUINSKI, Beatriz G. et al. Entre a garantia de direitos e o reforço à subalternização: concepções e práticas ainda em disputa sobre o público-alvo da política de assistência social. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social**: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

ALBUQUERQUE, M. C. **Sistema Único de Assistência Social e a Inclusão Produtiva**. Porto Alegre: PUCRS, 2009. Dissertação [Mestrado em Serviço Social], Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez; Campinas: UNICAMP, 2000.

ARRIAGADA, I. et al. **Seguridad ciudadana y violencia en América Latina**: Diagnóstico y políticas en los años noventa. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL, 1999. [Série Políticas Sociales; División de Desarrollo Social].

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs. 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições técnicas, 2011.

\_\_\_\_. **Guia de Geração de Trabalho e Renda**: nova perspectiva na elaboração de políticas, programas e projetos de geração de trabalho e renda. Brasília: Fundação Banco do Brasil; São Paulo: Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes, 2008.

\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Benefício da Prestação Continuada** – BPC. Brasília, 2012. Disponível em: <[www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficio](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficio)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno Brasil Sem Miséria**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 130**, de novembro de 1995. Brasília, 1995.

\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica de Assistência Social** – LOAS ANOTADA. 2. ed. Brasília, 2010.

\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social** – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Minuta para consulta popular. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/2004. Brasília, 2005.

\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos**: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2012. Brasília, 2011.

\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Setorial de Qualificação** – PlanSeQ's. Brasília, 2009.

\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 1.366**, de 12 de janeiro de 1995. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2999.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 6.135**, de 26 de junho de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei da Seguridade Social** – Lei nº 8.212, de 24 de junho de 1991. Brasília, 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social** – LOAS – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 1993.

\_\_\_\_. Presidência da República. **Medida Provisória nº 813**, de 1º de janeiro de 1995. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

BRONZO, Carla. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: Conexões e uma experiência para reflexão. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

BURSZTYN, Marcel. **No meio da rua** – nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CALVETE, C. et al. A assistência social e a inserção produtiva. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social**: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Trad. de Iraci D. Poleti. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

CASTELLS, M. Fim de milênio. In: \_\_\_\_ (Org.). **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 3.

CASTRO J. Abrahão et al. **Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis**: uma análise exploratória. Texto para discussão nº 1.486. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 26 nov. 2011.

CAVALCANTI, Soraya Araújo Uchoa. Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXII, n. 68, nov. 2001.

COMERLATTO, Dunia. A profissão do Serviço Social e as Políticas Sociais. In: REIS, Carlos Nelson dos (Org.). **O sopro do Minuano**: Transformações societárias e políticas sociais – um debate acadêmico. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL – CRESS 10<sup>a</sup> região. **Coletânea de Leis**. Porto Alegre: Nova Prata, 2005.

COUTO, B. **O direito social e assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_ et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: Uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SCOREL, Sarah. Vivendo de teimoso – moradores de rua do Rio de Janeiro. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **No meio da rua** – nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

ESTADÃO. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-3-pior-indice-de-desigualdade-no-mundo,585341,0.h>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

FERNANDES, Ana E. S. M. **Cultura da crise e seguridade social** – Um estudo sobre tendências da Previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

FERNANDES, Florestan (Org.). O método da economia política. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **História**. São Paulo: Ática, 1989. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). p. 409-417.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Trad. de Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Gleny T. Duro; EIDELWEIN, Karen. **As políticas sociais brasileiras e as organizações internacionais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Mensal de Emprego**. 2012.

KLEIN, F. Bertolini. **A inclusão produtiva e os desafios para a PNAS e o SUAS**. Porto Alegre: PUCRS, 2009. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

MARTINS, J. S. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social – custeio da seguridade social – benefícios – acidente de trabalho – assistência social – saúde**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARX, Karl. **A questão judaica**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2005. (1)

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005. (2)

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90**. 2. ed. 2. reimpr. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, - 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

\_\_\_\_; DESLANDES, Suely F.; GOMES, R. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PAUGAM, Serge. **As artimanhas da exclusão; análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_. **Política social**: temas e questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano**. Edição do 20º Aniversário. 2010. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/pt/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_. **O trabalho sob o fogo cruzado**: exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 1999.

PORTO ALEGRE, Gabinete do Prefeito, Secretaria do Planejamento Municipal. **Mapa da inclusão e exclusão de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2004.

PRATES, J. Cruz. A pesquisa social a partir do paradigma dialético-crítico do projeto à análise do dado. **Temporalis**, n. 7, 2010.

REIS, Carlos Nelson dos. Exclusão social e políticas sociais: uma proposta de integração articulada de políticas sociais públicas para inclusão social. In: \_\_\_\_ (Org.). **O sopro do Minuano**: Transformações societárias e políticas sociais – um debate acadêmico. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. Em defesa das Políticas Sociais. **Caderno Ideação – Políticas Sociais para um Novo Mundo Possível**. II Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2002.

SERRA, Rose. Enfrentamento do desemprego /subemprego – alternativas de trabalho, renda na atual conjuntura brasileira. In: FREIRE, Lúcia M. B. (Org.). **Serviço Social, Política Social e Trabalho**: Desafios e perspectivas para o século XXI. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, José F. Siqueira. Serviço Social e contemporaneidade: Afirmação de direitos e emancipação política. **Revista Ciências Humanas**, UNITAU, v. 1, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.unitau.br/revistahumana>>. Acesso em: 24 out. 2011.

SILVA, Lidianny dos Santos. **Apoio financeiro familiar e desempenho escolar dos filhos**: a experiência do Distrito Federal. Relatório de pesquisa do PIBIC, Departamento de Serviço Social da UnB. Brasília, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**: prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVEIRA, Esalba; MENDES, Jussara M. R. Derrubando paredes: a construção da interdisciplinaridade. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano 25, n. 77, mar. 2004.

\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não-contributiva: Concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

\_\_\_\_. Regulação social tardia: Características das políticas sociais Latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. **Caderno Ideação – Políticas Sociais para um Novo Mundo Possível**. II Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2002.

VIEIRA, Everaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.