

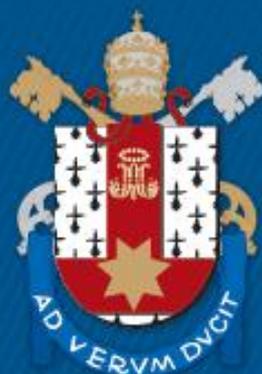
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

AOLDETE JUSSARA ZINN VELHO

ACOLHIDA SOCIAL COLETIVA: GARANTIA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CRAS

Porto Alegre
2018

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

AOLDETE JUSSARA ZINN VELHO

ACOLHIDA SOCIAL COLETIVA:
GARANTIA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CRAS

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Berenice Rojas Couto

Porto Alegre

2018

Ficha Catalográfica

V436a Velho, Aoldete Jussara Zinn

Acolhida Social Coletiva : garantia de Proteção Social no CRAS
/ Aoldete Jussara Zinn Velho . – 2018.

130 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Berenice Rojas Couto.

1. Proteção Social. 2. Assistência Social. 3. Garantia de
Segurança. 4. Acolhida Coletiva. I. Couto, Berenice Rojas. II.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

AOLDETE JUSSARA ZINN VELHO

**ACOLHIDA SOCIAL COLETIVA:
GARANTIA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CRAS**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: _____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Berenice Rojas Couto - PUCRS

Prof. Dr. Tiago Martinelli - UFRGS

Profa. Dra. Gissele Carraro - PUCRS

Porto Alegre

2018

Para minha mãe, que partiu antes que eu finalizasse essa etapa. Ficaram suas palavras de carinho, incentivo, coragem, e a certeza do amor verdadeiro e recíproco, para sempre.

AGRADECIMENTOS

Mais um ciclo que encerro em minha vida. Uma caminhada marcada por conhecimento, novas amizades, conquistas, mas também por dificuldades, por perdas importantes e às vezes, pelo desejo de parar o mundo e descer. Mas a vida segue e não nos dá essa oportunidade. Ainda bem, pois assim somos forçados a ir em frente e concluir a caminhada, que é composta de muitas lutas, algumas comuns, outras coletivas, e resultam em felicidade e gratidão.

Como toda caminhada, essa também não foi feita sozinha. Alguns já são presenças antigas, participaram inclusive da decisão de trilhá-la. Minha gratidão a minha filha Alice, que só por existir já é um presente na minha vida, e que junto com o meu “genrinho” Diego, praticamente me jogaram no mestrado. Ao Enio, meu companheiro de uma vida toda. Obrigada pelo amor e carinho, e por entenderem a minha ausência e desatenção em alguns momentos. Minha mãe infelizmente partiu nesta reta final, mas me deixou de presente uma família que amo muito. Meus irmãos e irmã, que juntos com cunhados e cunhadas aumentaram nossa família com sobrinhos e sobrinhas que se traduzem em felicidade e me fortalecem.

E por falar em “minha ausência”, preciso agradecer aos colegas do CRAS Eixo Baltazar pela compreensão neste período de redução de carga horária para estudo. Apesar das dificuldades, aprendemos a fazer “do limão uma limonada”. Foi difícil, mas tenho certeza que todos aprendemos muito com o trabalho, mas também com as relações, o que nos deu segurança e fortaleceu a confiança uns nos outros. E o mais importante: aprendemos o verdadeiro sentido de uma Equipe de trabalho comprometida, onde todos são importantes, mas não insubstituíveis.

Minhas colegas e sempre amigas que conquistei nessa trajetória de FASC: Adiles, Denise, Alana, Ana, obrigada por estarem por perto. Márcia, obrigada pela parceria, pelo incentivo e também pelo ouvido. Aprendo muito contigo.

Agradeço a Diretora Técnica da FASC pela aprovação e autorização dos campos de pesquisa. Grata também a Coordenação e colegas da Proteção Social Básica. Meu carinho e gratidão aos colegas da FASC, que assim como eu, valorizam e defendem a Política Nacional de Assistência Social.

E por falar nos campos de estágio, minha gratidão aos coordenadores e colegas dos CRAS que participaram da pesquisa. Obrigada pela seriedade, pela atenção, e pela disponibilidade nesse processo. Obrigada também aos usuários desses serviços, que assim como os trabalhadores, foram fundamentais para o estudo.

Marta, obrigada por compartilhar teu estudo e conhecimento.

Olhando para trás percebo o quanto aprendi nesse período. Agradeço aos colegas e aos professores das disciplinas que cursei, e das quais guardo ensinamentos importantes tanto no campo profissional quanto no pessoal. Foram estudos, debates e vivências marcantes. Então, agradeço a CAPES e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC por essa oportunidade de convivência, estudo, debates e vivências marcantes.

Propositalmente deixei alguns agradecimentos por último, uma vez que eles não estão citados em ordem de importância, pois todos o foram.

Agradeço aos professores Dr. Tiago Martinelli e Dra. Gissele Carraro pelas contribuições, e pela disponibilidade em fazer parte desse momento, valorizando e qualificando essa dissertação.

Algumas pessoas marcam na nossa vida por ser “a primeira a...”, mas também os últimos deixam marcas importantes, depende o momento e o significado de cada um. Eu marco a vida da professora Dra. Berenice Rojas Couto por ter feito parte da última turma a quem deu aula na pós-graduação, e também por ser a última mestranda que orientou. Apesar dessa deferência, ser orientada por essa professora já é um privilégio. Por isso agradeço pelos ensinamentos, pelo incentivo, pela seriedade, pelo carinho, pela sensibilidade, enfim pelas boas marcas que deixou na minha vida.

Certamente muitas outras pessoas fizeram parte dessa caminhada, algumas conhecidas, outras anônimas; a elas também deixo meu agradecimento.

Outros desafios virão, e as experiências e convivências até aqui serão fundamentais para enfrentá-los. Obrigada!

Quem não se movimenta, não sente as correntes que o prendem.

Rosa Luxemburgo

RESUMO

O tema desse estudo foi a acolhida social coletiva desenvolvida no CRAS, como garantia de proteção social. Os campos de investigação foram os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), no município de Porto Alegre. O objetivo em pesquisar a acolhida social coletiva como asseguradora de garantias de proteção social no CRAS, tem um relevante papel social, disposto a contribuir com subsídios para qualificar a política de Assistência Social, na Proteção Social Básica, abrindo possibilidades para reflexão, avaliação, avanços ou adaptações no seu desenvolvimento. Essa pesquisa utiliza o método dialético-crítico, que tem como principais categorias historicidade, contradição, totalidade e mediação, que estão interligadas, conectadas entre si. Considerando o objeto deste estudo, foram elencadas como categorias explicativas da realidade: proteção social, segurança social, acolhida coletiva e processos sociais. Na análise dos conteúdos, surgiram como categorias empíricas, como acesso e metodologia. Na perspectiva da dialética, a opção foi por pesquisa do tipo mista. Os dados quantitativos sistematizados na pesquisa, dizem respeito à rede socioassistencial da FASC. Porém, maior ênfase foi dedicada aos dados qualitativos, captados a partir da pesquisa empírica, por entrevistas com trabalhadores, com usuários e por observações em acolhidas coletivas. Quanto a técnicas e procedimentos para a operacionalização de dados, se deu: pela análise documental do arcabouço jurídico e técnico da Política de Assistência Social brasileira, identificando como ela contempla o modo de realização e as possibilidades para os sujeitos atendidos a partir da acolhida social; por entrevista com assistentes sociais do PAIF e com usuários que participaram de acolhida coletiva; e por observação de acolhidas coletivas. Posteriormente, os dados foram transcritos e analisados, fazendo a mediação entre o conteúdo descrito, a teoria e a análise documental. Para a realização da pesquisa houve a construção de um importante aporte teórico relacionado às categorias pesquisadas. Dentre os elementos que emergiram do estudo, ressalta-se as anotações que fazem com que a acolhida coletiva seja uma estratégia fundamental para o asseguramento de que o CRAS represente a materialidade da proteção social da política de Assistência Social.

Palavras-Chave:

Proteção Social; Assistência Social; Garantia de Segurança; Acolhida Coletiva

RESUMEN

El tema de este estudio fue la acogida social colectiva desarrollada en el CRAS, como garantía de protección social. Los campos de investigación fueron los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS), en el municipio de Porto Alegre. El objetivo es investigar la acogida social colectiva como aseguradora de garantías de protección social en el CRAS, tiene un relevante papel social, dispuesto a contribuir con subsidios para calificar la política de Asistencia Social, en la Protección Social Básica, abriendo posibilidades para la reflexión, la evaluación, los avances o adaptaciones en su desarrollo. Esta investigación utiliza el método dialéctico-crítico, que tiene como principales categorías historicidad, contradicción, totalidad y mediación, que están interconectadas, conectadas entre sí. Considerando el objeto de este estudio, fueron enumeradas como categorías explicativas de la realidad: protección social, seguridad social, acogida colectiva y procesos sociales. En el análisis de los contenidos, surgieron como categorías empíricas, como acceso y metodología. En la perspectiva de la dialéctica, la opción fue por investigación del tipo mixto. Los datos cuantitativos sistematizados en la investigación, se refieren a la red socioasistencial de la FASC. Sin embargo, mayor énfasis se dedicó a los datos cualitativos, captados a partir de la investigación empírica, por entrevistas con trabajadores, con usuarios y por observaciones en acogidas colectivas. En cuanto a técnicas y procedimientos para la operacionalización de datos, se dio: por el análisis documental del marco jurídico y técnico de la Política de Asistencia Social brasileña, identificando cómo contempla el modo de realización y las posibilidades para los sujetos atendidos a partir de la acogida social; por entrevista con asistentes sociales del PAIF y con usuarios que participaron de acogida colectiva; y por observación de acogidas colectivas. Posteriormente los datos fueron transcritos y analizados, haciendo la mediación entre el contenido descrito, la teoría y el análisis documental. Para la realización de la investigación hubo la construcción de un importante aporte teórico relacionado a las categorías investigadas. Entre los elementos que surgieron del estudio, se resaltan las anotaciones que hacen que la acogida colectiva sea una estrategia fundamental para el aseguramiento de que el CRAS represente la materialidad de la protección social de la política de Asistencia Social.

Palabras-clave:

Protección Social; Asistencia Social; Garantía de Seguridad, Acogida Colectiva.

LISTA DAS SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FASC - Fundação de Assistência Social e Cidadania
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
NOB / SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
OBSERVAPOA – Observatório de Porto Alegre
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A PROTEÇÃO SOCIAL DA SOCIEDADE DO CAPITAL.....	23
2.1 MATRIZ RESIDUAL: A PROTEÇÃO SOCIAL NO CAMINHO DA DESPROTEÇÃO .	30
2.1.1 A Nova Direita: a ideologia como explicitação da restrição da proteção social	31
2.2 A MATRIZ SOCIALDEMOCRATA: RETOMADA DA PROTEÇÃO SOCIAL A PARTIR DA INTERFERÊNCIA DO ESTADO.....	35
2.3 A MATRIZ SOCIALISTA: A IMPOSSIBILIDADE DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO	37
2.3.1 A Ideologia do Socialismo Democrático	37
2.3.2 A Ideologia Marxista	39
2.4 A TRAJETÓRIA DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA	42
3 SUAS – A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE UM STATUS DE POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL	53
3.1 DECIFRANDO O SUAS: CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	60
3.1.1 Eixo Estruturantes da Política: Família e Território	68
3.1.2 O Risco e a Vulnerabilidade como categorias explicativas da Política de Assistência Social.....	74
3.1.3 Vigilância Social: Função Especial para Atender as Necessidades Sociais da População	78
4 O SUAS EM PORTO ALEGRE	82
4.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA ACOLHIDA NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA.....	89
4.2 PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS NO TERRITÓRIO.....	94
4.3 PROCESSOS SOCIAIS: A NECESSIDADE DE COMPREENDER AS DEMANDAS DOS USUÁRIOS NA SUA RELAÇÃO COM O CONTEXTO QUE O GESTAM	96
4.4 ACOLHIDA SOCIAL COLETIVA NO CRAS: PORTA DE ENTRADA PARA O PAIF	106
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERENCIAS.....	124

1 INTRODUÇÃO

Pensar sobre o termo “bem-estar” nas sociedades capitalistas representa considerar que o ser humano durante sua vida enfrenta contingências que o deixam vulneráveis ou mesmo em risco, o que pode comprometer a coesão social. Nessas situações, precisa ser protegido. Essa proteção de forma institucionalizada normalmente fica sob a responsabilidade do Estado, que responde em forma de ação social.

O Estado, comprometido com a manutenção e reprodução do capital, reconhecendo as consequências desse crescimento, responde a pressões com proteção social, sem, no entanto, a intencionalidade de superar essa realidade, pois não pode colocar em risco o crescimento do capital. A intenção é apenas de minimizar os efeitos causados por ele. A proteção será mais ou menos ampliada, dependendo da força da sociedade organizada sobre o Estado.

Ao se referir ao termo proteção, Sposati diz que: “A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida - supõe apoio, guarda, socorro, amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais” (2009, p. 21).

Em 1988 o Brasil aprovou uma nova Constituição, apresentando como grande novidade o tripé de seguridade social, formado pela Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social. A partir de então, a Assistência Social passou a ser considerada política pública. Isso significa que o Estado passa a ser o responsável pelo desenvolvimento dessa política, devendo fazer previsão orçamentária, de forma a garantir direitos sociais e proteção social. Isso representa uma ruptura com a tradicional oferta de ajuda, onde o Estado repassava para as entidades filantrópicas a responsabilidade pelo trato com a pobreza e pobreza extrema, desenvolvidas a partir de ações focalizadas, segmentadas e residuais, não de garantia de direitos.

Embora muito festejada, a nova política foi inaugurada num período de recessão econômica, sob forte comando do ideário neoliberal. Não por coincidência, somente cinco anos depois da Constituição Federal de 1988 foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e somente em 2005 foi aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB-SUAS, que conforme o próprio nome, objetiva normatizar a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Atendendo a LOAS, o Sistema Único de Assistência

Social - SUAS é o sistema descentralizado e participativo de gestão da política de assistência social, que regula e organiza as ações socioassistenciais em todo o território nacional. Pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), a nova NOB SUAS aprovada em dezembro de 2012, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), representa avanços dos últimos anos na política de Assistência Social, com a tentativa da adoção de um modelo de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento do social. Está organizado em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS são as unidades de Proteção Social Básica nos territórios. Caracterizam-se pela oferta de serviços, benefícios, programas e projetos, que devem assegurar garantias aos usuários, a fim de garantir proteção social básica. O principal serviço é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, que tem dentre suas ações, a acolhida, que pode ser particularizada ou coletiva.

A implantação da acolhida coletiva no CRAS foi uma grande novidade e desafio para todos, usuários e trabalhadores. Desde 2014, todos os CRAS no município de Porto Alegre já haviam implantado a acolhida coletiva, os técnicos sociais¹ foram se apropriando dessa metodologia e desenvolvendo essa nova formatação de atendimento, considerando este um momento inicial para garantia de seguranças direcionadas para a proteção social.

Nesse período os usuários e os trabalhadores, acostumados a um atendimento particularizado, precisaram se adaptar a essa formatação de atendimento coletivo, que se apresentou como oportunidade para o compartilhamento e identificação de demandas comuns, iniciando um processo de compreensão de que as vulnerabilidades vivenciadas são fenômenos sociais e não problemas particularizados. O CRAS é apresentado como locus da política de garantia de direitos, e a acolhida coletiva um espaço para discutir potencialidades e possibilidades para as questões apresentadas.

Portanto, o objetivo em pesquisar a acolhida coletiva no PAIF como asseguradora de garantias de Proteção Social no CRAS, tem um relevante papel social, disposto a

¹ O termo “técnico social” é utilizado pela Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC, para designar os profissionais de ensino superior, da política de Assistência Social, sendo este o nome do cargo, o que pode ser verificado inclusive nos editais de concursos. São exemplos de nomenclaturas dos cargos: Técnico social assistente social, Técnico social psicólogo, Técnico social pedagogo, portanto faz-se referência a todos como “técnico social”.

contribuir com subsídios para qualificar a política de Assistência Social, na Proteção Social Básica. Para isso, a pesquisadora é orientada por questões que a instigam, quais sejam: Conhecer como a legislação e as orientações técnicas qualificam a acolhida social; os processos sociais que circunscrevem a acolhida social; o envolvimento dos trabalhadores nesse processo e a sua materialização; a avaliação desses sujeitos sobre esse processo e seus resultados, e principalmente; como as famílias que passaram pela acolhida social perceberam esse processo e se perceberam nele.

Isso porque, já passado um importante período desde a implantação do CRAS, revisitar a acolhida coletiva, seus objetivos de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, para a garantia das aquisições das famílias atendidas, abre possibilidades para reflexão, avaliação, avanços ou adaptações no desenvolvimento das ações de PAIF.

Além disso, já na coleta de dados, ao refletir como planeja, se envolve e avalia esse processo, o trabalhador o faz também em relação à direção social da profissão e da metodologia adotada, percebendo avanços, possibilidades ou necessidades de mudanças, de novas estratégias para alcançar os objetivos do PAIF. O mesmo processo de avaliação foi possível aos representantes familiares, quando pensaram sobre essa política como garantidora de seguranças. Portanto, subsidiar a Política de Assistência Social foi objetivo dessa pesquisa, direcionada para a garantia de proteção social das famílias atendidas no CRAS.

A realidade apresentada durante a acolhida no CRAS é parte de uma realidade complexa, ampla, logo, embora o foco seja esse processo, ele precisa ser contextualizado, porque é condicionado por múltiplas determinações. Mas é partindo dessa singularidade, num movimento que parte do real, num exercício de compreender, interpretar como o fenômeno se formou e se desenvolveu, que vão se estabelecer relações com a totalidade, que precisa retornar ao real, para transformá-lo, desejando desenvolver processos emancipatórios.

A presente pesquisa se desenvolveu a partir do referencial marxista, por considerar que esse método contribui para a transformação do real, dá voz aos sujeitos e, principalmente, desoculta os processos que os vulnerabilizam. Assim, ancoradas no método dialético-crítico buscou-se dar visibilidade aos elementos que enfeixam o problema apresentado. Ao referir-se ao método, expõe Prates (2016, p.107):

Com perspectiva teleológica, o método dialético-crítico contempla no processo investigativo o equilíbrio entre condições subjetivas e objetivas, o movimento contraditório de constituição dos fenômenos sociais contextualizados e interconectados à luz da totalidade e a articulação entre dados quantitativos e qualitativos, forma e conteúdo, razão e sensibilidade (2016, p. 107).

As principais categorias que compõe o método são historicidade, contradição, totalidade e mediação, que estão interligadas, conectadas entre si. Para o processo de análise elas foram articuladas às categorias explicativas da realidade, estabelecendo conexões com a prática na acolhida.

As categorias explicativas da realidade são aquelas que emanam do problema e das questões norteadoras da pesquisa e auxiliam a identificar os fenômenos que a compõe e a explicar o problema de pesquisa. Considerando o objeto de estudo desta pesquisa, foram elencadas como categorias explicativas da realidade, proteção social, segurança social, acolhida coletiva e processos sociais. Na análise dos conteúdos surgiram como categorias empíricas, acesso e metodologia.

Na perspectiva da dialética, quantidade e qualidade se completam. A opção foi por pesquisa de tipo mista, com ênfase na pesquisa qualitativa, onde o pesquisador coleta tanto dados qualitativos quanto quantitativos, articulando os dados que têm fundamentos e características distintas, porém privilegiando os últimos. Os dados quantitativos dizem respeito à rede socioassistencial da Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC e estão sistematizados na pesquisa. Maior ênfase, porém foram dedicadas aos dados qualitativos, captados a partir da pesquisa empírica, que realizou entrevistas com trabalhadores e com usuários, além de observações em acolhidas coletivas.

Referindo-se a importância desse tipo de pesquisa, recorreu-se a Lefebvre (1991, p.211):

Tão somente a quantidade permite que nosso mundo qualitativo tenha uma estrutura definida, sem deixar de ser qualitativo. No devir, a qualidade dura, se prolonga, se repete, conserva-se a mesma no curso de um crescimento gradual. [...] por conseguinte a quantidade introduz a continuidade concreta, a gradualidade. Mas introduz também descontinuidade. O ser qualitativo considerado em sua relação com a quantidade, manifesta uma realidade concreta, a unidade de vários instantes sucessivos, durante os quais a qualidade não se modifica.

Para Creswell (2010, p.32), os estudos do tipo misto “pretendem dar voz aos sujeitos pesquisados e contribuir com a elevação de sua consciência, valorizando o

processo e apontando sugestões no sentido de contribuir com mudanças que possam ter impactos na melhoria da vida dos sujeitos”.

Triviños (1995, p.138) destaca a técnica da triangulação, privilegiada pelos estudos do tipo misto. Para o autor esta técnica “objetiva abarcar a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo, exatamente porque reconhece a interconexão entre fatos e a impossibilidade de apreendê-los de modo consistente quando isolados” Ele elenca ainda aspectos a ser contemplados na triangulação, sendo:

O primeiro, as percepções do sujeito através das formas verbais, o segundo, os elementos produzidos pelo meio, tais como documentos, leis, dentre outros, e o terceiro, a análise dos processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro organismo no qual está inserido o sujeito (TRIVIÑOS, 1995, p.139).

Para atingir os objetivos da pesquisa, a pesquisadora, mediante autorização da Direção Técnica da FASC e da Coordenadora da Proteção Social Básica, desenvolveu a pesquisa junto a dois CRAS no município de Porto Alegre.

Embora vinte e um CRAS fossem convidados a participar, apenas três se mostraram disponíveis para a pesquisa. Outros tantos justificaram que naquele momento as acolhidas sociais coletivas estavam prejudicadas, tendo em vista a ausência de profissionais por longo período e agora o recente ingresso e adaptação da Equipe Técnica². O CRAS que é o local de trabalho da pesquisadora foi excluído, pois de acordo com Creswell (2010, p. 211) “estudar a própria organização do pesquisador, os amigos ou o local de trabalho, com frequência conduz a comprometimentos na capacidade do pesquisador de revelar informações e cria difíceis questões de poder”.

Dentre aqueles CRAS que se disponibilizaram a participar, foram selecionados dois, a partir do critério de amostra não probabilística por quotas, que

² Em 2016 a FASC organizou concurso público para o chamamento de assistentes sociais e psicólogos, para a substituição dos contratados, cujo convênio encerrava em maio do próximo ano, mas não fez a convocação, deixando ao encargo do próximo gestor. Ao assumir, o novo prefeito optou por parcerizar a contratação sem a convocatória pública, o que gerou questões judiciais por parte do Ministério Público e dos profissionais aprovados no concurso. Por acordo judicial, para dar continuidade aos Serviços dos CRAS, a Prefeitura foi autorizada a manter o termo de parceria, enquanto programava a adequação para os Ingressos dos concursados. Recentemente houve autorização para a renovação da parceria por mais um ano. Assim, os CRAS ficaram sem técnicos para o atendimento da população, de maio a outubro de 2017, quando ingressaram os novos profissionais. Considerando o período de capacitação, a lotação nos CRAS ocorreu no final de novembro de 2017. Como a pesquisa se deu em janeiro de 2018, os trabalhadores estavam recém se inteirando das rotinas e Serviços do CRAS.

conforme Marconi e Lakatos (1996, p.47): “É a mais utilizada entre as modalidades de amostragem dirigida, e que divide a população por características e realiza a escolha a partir dessas particularidades”. Assim, a seleção se deu considerando a localização, sendo um em cada extremo da cidade, com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo o OBSERVAPOA. Um dos escolhidos apresenta um território com os mais baixos índices de IDH tem o maior número de crianças de 0 a 6 anos da cidade. Também tem povos tradicionais em seu território de abrangência. O outro também apresenta um dos mais baixos índices de IDH, além de altos índices populacionais e de violência no território.

No que se refere a técnicas e procedimentos para a operacionalização de dados, a pesquisa se deu pela análise da legislação da Constituição Federal e da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, dentre elas, LOAS, PNAS 2004, NOB-SUAS 2005, NOB-SUAS 2012, Lei 12435/2011, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e Orientações Técnicas Sobre o PAIF Volumes 1 e 2, identificando como ela contempla o modo de realização e as possibilidades para os sujeitos atendidos a partir da acolhida social. A análise foi feita a partir de destaques nestas legislações, no que se referem à Proteção Social Básica na Assistência Social, com ênfase na acolhida, partindo de um roteiro que considerou as categorias teóricas do método e das categorias explicativas da realidade, para responder ao problema de pesquisa.

Nas palavras de Prates (2016, p. 122) “Analisar um documento é destacar seus elementos essenciais dos secundários, mas que o essencial é dado pelo nosso plano de estudo [...] embora possamos sempre ser surpreendidos pela realidade”.

Flick (2009) explica que os documentos devem ser vistos pelo pesquisador como um meio de comunicação, considerando quem o produziu, com que objetivo e a quem se destinam, dedicando atenção não apenas ao seu conteúdo, mas também a utilização e a função do documento, podendo ser um meio de contribuição que possibilite decifrar uma história de vida ou um processo.

Complementa o ator citado:

Os documentos representam uma versão específica de realidades construídas para objetivos específicos [...] devem ser vistos como uma forma de contextualização da informação [...] ser vistos e analisados como dispositivos metodologicamente desenvolvidos na construção de versões sobre eventos. (FLICK, 2009, p.234)

As entrevistas aplicadas em dois CRAS totalizaram onze abordagens, sendo três com assistentes sociais que desenvolvem a acolhida social coletiva, e oito com representantes familiares que participaram dessas acolhidas. Esse número se mostrou suficiente para o interesse da pesquisa, pois segundo Minayo (2007), a pesquisa qualitativa valoriza menos a generalização e mais o aprofundamento.

Também foram realizadas duas observações em acolhidas coletivas, sendo uma em cada CRAS, utilizando a técnica de observação assistemática não participante. Neto (2002) explica que nessa técnica há um distanciamento do pesquisador na participação da vida do grupo. O pesquisador deixa claro para si e para o grupo a sua relação como sendo restrita ao momento da pesquisa do campo, acontecendo de forma rápida e superficial, com o objetivo de observar. Novamente se recorre a Prates (2016, p.122), que indica: “observar não é apenas olhar, mas destacar de um conjunto, aquilo que é específico, prestando atenção em suas características; é abstrair do contexto, dimensões singulares”.

Os registros foram mediante anotações consideradas importantes durante a observação, relacionadas com o problema de pesquisa, as questões norteadoras e pela transcrição da mesma, gravada mediante autorização dos participantes.

Após a observação da acolhida coletiva, a pesquisadora fez entrevista individual com os representantes familiares que participaram da acolhida coletiva, e com os assistentes sociais de PAIF envolvidos na acolhida.

Amparada em Marconi e Lakatos, Prates (2017, p.04) conceitua entrevista como “uma interação entre duas ou mais pessoas, realizada a partir do diálogo, a fim de que se obtenha informação acerca de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional, com o objetivo de coletar informações e/ou realizar diagnóstico e orientação”.

Em continuidade, Prates (2017, p.05) explica sobre a entrevista semiestruturada,

Parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e reflexões temáticas, que interessam a pesquisa, no entanto oferecem amplo campo de interrogativas (...) que vão surgindo a medida que se recebe as respostas do informante. Dessa forma se pode problematizar, incluindo novas questões para ampliar o conhecimento sobre determinados aspectos abordados pelo entrevistado durante o processo de coleta.

A entrevista foi semiestruturada, organizada e registrada em formulário específico, mas também gravada, com autorização dos participantes, e depois

transcrita e sistematizada, garantindo assim maior aproveitamento dos dados coletados.

Os entrevistados na pesquisa empírica serão identificados como Trabalhador 1, Trabalhador 2 e Trabalhador 3. Os representantes familiares, como Usuário 1, Usuário 2, Usuário 3, Usuário 4, Usuário 5, Usuário 6, Usuário 7 e Usuário 8, conforme os relatos da entrevista. Esses sujeitos foram fundamentais para a busca da compreensão dos aspectos que envolvem suas experiências no âmbito da acolhida coletiva, como espaço de proteção social básica.

Após a coleta, os dados foram transcritos, sistematizados, organizados (pré-análise) para análise de conteúdo. Conforme Bardim (1977 *apud* Prates 2017, p. 04), a análise de conteúdo consiste:

Num conjunto de técnicas para análise da comunicação contidas em documentos e seu objetivo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, os significados explícitos ou ocultos da comunicação. Este procedimento pode privilegiar um ou mais aspectos do processo de análise, no intuito de passar da mera descrição para a interpretação do conteúdo das comunicações.

Após a transcrição dos dados coletados, e uma leitura geral detalhada e cuidadosa teve início a fase de organização e preparação do material a ser analisado. Os dados foram organizados, agrupados e registrados em uma planilha, considerando a frequência das repetições das respostas.

Dentre os dados coletados, alguns foram destacados numa análise cuidadosa, considerando o problema de pesquisa e os objetivos, e em seguida transcritos e analisados por categorias, codificadas por cores e analisados.

Trivínos (1987 *apud* Prates 2017, p.06) assinala que “os procedimentos de codificação, classificação e categorização são básicos nesta instância do estudo. Daí surgirem os quadros de referência que servirão de base para a realização das interferências”.

Feita a análise inferencial, que é a análise interpretação e explicação dos conteúdos latentes, se fez a mediação entre o conteúdo descrito, a teoria e a análise documental.

Além de garantia do anonimato dos entrevistados, também houve o cuidado com o consentimento dos sujeitos entrevistados, tendo seus depoimentos autorizados através do “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE”.

Resta ainda o compromisso ético do pesquisador em devolver os dados de pesquisa através da publicização dos resultados em atividade organizada em conjunto com os coordenadores dos espaços pesquisados, onde possam participar os representantes familiares e técnicos sociais envolvidos. Pretende-se também, disponibilizar os resultados para a Diretora Técnica da Assistência Social e para a Coordenadora da Proteção Social Básica, com a disponibilidade da pesquisadora em apresentar os dados aos demais gestores e trabalhadores, em atividade organizada na FASC para esta finalidade almeja-se cumprir esse compromisso tão logo esse estudo esteja avaliado e aprovado pela banca examinadora.

Para a realização da pesquisa houve a construção, pela pesquisadora, de um importante aporte teórico relacionado às categorias pesquisadas. Então, já no segundo capítulo há um convite para conhecer a proteção social da sociedade do capital, que é marcada por desigualdades sociais, alimentadas pela exploração do trabalhador e que resulta em uma sociedade de classes, onde está a luta pela apropriação da riqueza social. O Estado, como responsável pela proteção social, é também o responsável por garantir a reprodução do capital, e cumpre seu papel de acordo com as teorias e ideologias daqueles que estão em sua direção. As últimas experiências são de um Estado neoconservador³. Por isso, esse capítulo faz uma visita na história da Proteção Social da sociedade capitalista, e apresenta algumas das matrizes teóricas e ideológicas estudadas por Camila Potyara Pereira, elencando as mais influentes na constituição da proteção social, segundo esse estudo. Na sequência há uma passagem pela história da proteção social brasileira,

³ Segundo Camila Potyara Pereira (2013), paralelo ao neoliberalismo, despontou nos Estados Unidos a ideologia neoconservadora. Representando uma reação a naturalização de uma suposta imoralidade, que segundo eles corroe a sociedade patriarcal e os valores tradicionais, gerando o crime, a barbárie, os vícios, a miséria, surgiu uma nova abordagem ideológica que mesclou o individualismo, o anticomunismo e a economia de mercado com o conservadorismo tradicional, especialmente em seus postulados morais, instituições e comportamento. Adotaram a linguagem e a metodologia das ciências sociais para identificar a problemática social e concluíram que não podem ser curadas, apenas aliviadas, por isso rejeitam novas e grandiosas políticas nacionais, que oneram os cofres públicos. A melhor estratégia é maximizar as opções para os indivíduos, incentivando a competição entre o público e o privado. Aceitam a desigualdade social como natural e insuperável. A proteção social estatal deve ser focalizada nos mais necessitados, temporária, e comprometida com o mínimo, permitindo que os beneficiários possam se reerguer com suas próprias forças. Somado a isso, assumem um patriotismo exacerbado, A crença neoconservadora na superioridade moral e intelectual da sociedade estadunidense, aperfeiçoou-se de um racismo generalizado e do afã de dominação em escala mundial; ambos mascarados pelo rótulo de amor a pátria.

averiguando o trânsito da assistência social entre direito e filantropia, e a sua inauguração enquanto política de seguridade social num contexto neoliberal.

Seguindo o passeio pela proteção social brasileira, o terceiro capítulo estudará o SUAS enquanto sistema de gestão pública da Política de Assistência Social, descentralizado e participativo, que materializa os direitos aprovados na LOAS, com status de política pública brasileira. A sua trajetória, desde a implantação, enquanto política de seguridade social é marcada por avanços, e proporcionalmente por muitos desafios, que ainda precisam ser enfrentados. Então a primeira parte desse capítulo instiga a conhecer a Política de Assistência Social e sua materialização.

Na segunda parte do capítulo, resta conhecer o SUAS e suas nuances para atender a LOAS, num percurso a partir da concepção de política de proteção social, que assegura direitos, portanto as seguranças sociais são aquisições dos usuários. Direcionado à garantia de proteção socioassistencial, o SUAS organiza uma rede hierarquizada⁴ de proteções, para a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios. Aponta como diretrizes estruturantes para a gestão, a matricialidade sociofamiliar e a territorialidade, e reafirma a importância da intersetorialidade para a assistência social, enquanto política de seguridade social, para efetivação de proteção social. Reconhecendo que o público da assistência social é constituído por cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco, o estudo faz uma reflexão sobre esses termos. Por fim, apresenta a vigilância socioassistencial como uma das funções do SUAS, que utiliza os dados do monitoramento e avaliação para subsidiar o gestor e os trabalhadores no desenvolvimento e efetividade da política.

O quarto capítulo apresenta a política de assistência social de Porto Alegre, e sua rede socioassistencial. Desloca-se a seguir, para a proteção social básica, mais especificamente na construção coletiva da ação de acolhida coletiva como ação de PAIF, com responsabilidade de assegurar garantias de proteção social. Nesse sentido, há um destaque para a aproximação entre a segurança de acolhida e a ação de acolhida, nominada pela FASC como acolhida social. Aproximando a lente

⁴ De acordo com a NOB-SUAS (2005, p.13) “A proteção Social de assistência Social é hierarquizada em básica e especial e, ainda, tem níveis de complexidade do processo de proteção, por decorrência do impacto desses riscos no indivíduo e em sua família”.

do SUAS enquanto proteção social, lança seus holofotes sobre o CRAS, que é a unidade responsável pela rede socioassistencial de proteção social básica no território. Tendo como principal serviço o PAIF, o estudo se direciona para a ação de acolhida coletiva, considerada novidade para famílias, trabalhadores e rede socioassistencial, até então acostumados com atendimentos particularizados. Como uma ação coletiva, é importante a apropriação sobre processos sociais, para um atendimento profissional, que se direciona para a garantia de direitos, rompendo com a tradicional política de favores. Ao apresentar a acolhida coletiva como porta de entrada do PAIF, se estuda como ela se apresenta como asseguradora de garantias para proteção social e finalizando o capítulo, resta conhecer a construção profissional para a acolhida coletiva.

Por fim, as considerações finais apontam os elementos que emergiram do estudo, ressaltando as anotações que fazem com que a acolhida coletiva seja uma estratégia fundamental para o asseguramento de que o CRAS represente a materialidade da proteção social da política de Assistência Social.

2 A PROTEÇÃO SOCIAL DA SOCIEDADE DO CAPITAL

Vive-se numa sociedade desigual, com forte concentração de renda nas mãos de poucos, e certamente não é nas mãos da classe trabalhadora. No Brasil, segundo o Índice Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2017, a diferença salarial entre 1% dos brasileiros mais ricos e dos 50% mais pobres foi de 36,3 vezes. Os 10% mais ricos detinham 43,3% da massa de rendimentos do país, e os 10% mais pobres apenas 0,7%. A renda média dos trabalhadores mais pobres em 2016 foi inferior a um salário mínimo: 44,5 milhões de brasileiros receberam em média, R\$ 747,00 mensais. (Ilg, Brasil Econômico, 2018).

São desigualdades próprias da sociedade capitalista, alimentadas pela exploração do trabalhador, onde a pobreza e a riqueza estão intimamente relacionadas, alimentando uma a outra, pois constituem o mesmo processo. Conforme Marx (1964, p.97) “O trabalho humano produz maravilhas para os ricos, mas produz privação para o trabalhador”.

As relações do trabalho (compra e venda da força de trabalho, que se transforma em salário, e que funda a exploração e a alienação), que se configuram ao longo da história da sociedade capitalista, resultam em uma sociedade de classes, onde a classe trabalhadora é explorada e resulta alienada, fragilizada e fragmentada. De acordo com Demo (1990, p.10), a sociedade “divide-se entre aqueles que concentram privilégios e aqueles que trabalham para sustentar os privilégios dos outros”.

Para Yazbek (2006), é na sociedade de classes que está a luta pela apropriação da riqueza social, que se mantém porque a formação econômica e social são questões estruturais excludentes, que repetem e ampliam a desigualdade, é onde se situam a pobreza, a exclusão e a subalternidade.

Expõe Iamamoto (2008) que as relações produzidas na sociedade capitalista são resultado das relações de produção, que se reproduzem também nas relações sociais, intensificando as diferenças entre as classes sociais, trazendo consigo o aprofundamento da questão social. Nas palavras da autora, “a questão social é indissociável da sociabilidade capitalista fundada na exploração do trabalho, que a reproduz ampliadamente” (IAMAMOTO, 2008, p.119). Quando a reprodução da sociedade capitalista se intensifica, aí estão as desigualdades. Um processo de reprodução que gera exclusão, que agrava a pobreza e ocasionam processos de

subalternização, que no movimento para sua valorização potencializam desigualdades, que são próprias dessa relação social. E, de acordo com Marx (1984, p.210),

[...] a acumulação de riqueza em um polo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de tortura laboral, de escravidão, de ignorância, embrutecimento e degradação moral no polo oposto, ao lado da classe que produz seu próprio produto na forma de capital.

A reprodução do capital é fundamental para sua existência, e afeta diretamente a classe trabalhadora. “A reprodução, por sua vez, não atua somente no sentido de aumentar a massa do capital, mas também de transformar a estrutura qualitativa do estoque de capital, que aumenta constantemente” (PEREIRA, 2013, p. 46).

O capital que vive de crises, para sua reprodução, ocasiona um efeito destrutivo para os trabalhadores. Quanto mais ele cresce, mais a classe trabalhadora se torna oprimida. O crescimento da produção na sociedade capitalista não tem como objetivo satisfazer as necessidades humanas, e sim atender as necessidades do capital. Assim, sendo o consumo imprescindível para a reprodução do capital, é incentivado, mesmo que represente o endividamento da população. No processo para aumento da produção, os avanços tecnológicos aumentam a produtividade e elevam o índice de desemprego. São relações gestadas na sociedade capitalista, que aprofundam a desigualdade e que contribuem para o empobrecimento da classe trabalhadora.

Se nas etapas iniciais do desenvolvimento capitalista, a acumulação do capital se dava a partir da produção, nas etapas posteriores do seu desenvolvimento, foi necessária a centralidade do capital⁵, e para isso, a organização de um sistema de crédito e financiamento do consumo, passando sua reprodução e acumulação a se dar não somente pela produção, mas também pelo sistema financeiro.

⁵ Segundo Siqueira (2011), a centralidade do capital se deu a partir da reação das classes dominantes diante do esgotamento do padrão de acumulação desenvolvido após a II Guerra Mundial. Com maior intensidade nos anos 1970, nos países centrais Europeus, houve uma desaceleração da taxa de lucro, que provocou a queda do crescimento da produtividade e da manutenção dos aumentos dos salários reais, provocando altas taxas de desemprego. Na tentativa de recompor as condições favoráveis ao lucro, houve uma aceleração na introdução de novas tecnologias e a desregulamentação em todos os tipos de mercado. No campo financeiro a desregulamentação promoveu a liberalização monetária, a desconcertação dos mercados financeiros, criando condições para que o capital financeiro se expandisse em níveis extraordinários.

O capital financeiro, que é portador de juros, e por isso considerado capital fictício, abriu as portas para a mundialização do capital. O capital, em forma de fetiche (pois sendo portador de juros faz dinheiro sem passar pela produção), tornou-se dominante. Ao deixar a produção em segundo plano, é o responsável por uma nova correlação de forças entre o capital e o trabalho, ocasionando a volta do desemprego em massa, a precarização das relações de trabalho e o responsável por sucessivas derrotas da classe trabalhadora, construindo uma nova relação entre elas.

O impacto dessas relações sociais, de acordo com as crises mais ou menos intensas do capital, exigem ações do Estado que costuma responder com políticas sociais pontuais, focalizadas, numa direção de proteção social vinculada a meritocracia e a benemerência, propondo ações para relativizar, amenizar essas marcas. Assim, enfraquece a pressão da classe trabalhadora, acomodando as possíveis disputas de classes e mantendo a força de trabalho em condições para quando o capital precisar, garantindo a sua manutenção e crescimento. “Não é à toa que, ao mesmo tempo em que fica evidente que o capitalismo não vive sem crises, transparece que esse modo de produção não pode viver sem créditos e sem políticas de bem-estar social” (PEREIRA, 2013, p. 44-45).

Portanto, as políticas de proteção social são espaços contraditórios. Se por um lado são respostas aos movimentos para a garantia do desenvolvimento do capital e suas consequências, são também espaços de batalhas da luta de classes, resultados dos movimentos de resistência e pressão da classe trabalhadora. O campo do bem-estar social é um campo de contradições que refletem as raízes da sociedade capitalista. “Ter-se-á em mente que a proteção social exibirá traços positivos e negativos, isto é, ela poderá atender interesses diferenciados, embora estruturalmente esteja comprometida com interesses dominantes” (PEREIRA, 2013, p. 48).

Segundo Pereira (2013), existem muitas interpretações sobre proteção social, termo que passou a ser utilizado com maior frequência e com um relativo consenso após os anos 1970, representando ações necessárias pelas consequências da acumulação capitalista. A proteção social ofertada que remete a teorias e ideologias dos que estão na direção do Estado, apresenta diversos sinônimos, como seguridade social, bem-estar social, política social. Mas dependendo do viés ideológico, podem não coincidir ou até competir.

Na sociedade capitalista, os processos de proteção social como intervenção do Estado à questão social, sofrem avanços e retrocessos, numa trajetória irregular,

uma vez que estão alinhados com os interesses do capital, sem desconsiderar, que resultam também das lutas e pressões da classe trabalhadora. Além disso, Pereira (2013) considera que a proteção social ofertada está relacionada com a concepção teórica e ideológica de quem está no poder do Estado. São teorias e ideologias que determinam o ideário político e econômico desta direção, e que estão alinhados, são determinantes para a concepção e oferta da proteção social⁶.

Alinhado a teoria liberal, da livre concorrência, o Estado, até o século XIX, se mostrava a serviço da classe burguesa, pois não cabia ao governo à interferência na lei natural, apenas preservar a paz, proteger a propriedade. A mão invisível do mercado em aliança com o Estado burguês mantinha o sistema funcionando.

Após 1929, o Estado chamou para si a função de protagonista, de mediador, estabelecendo um pacto entre Estado, mercado e setores da classe trabalhadora organizada. Essa nova forma de organização tinha como objetivo a urgência no enfrentamento da grave crise capitalista, a necessidade de reconstruir os países destruídos após a II Guerra Mundial, e principalmente dar respostas a fortes pressões da classe trabalhadora, já organizada em sindicatos, associações, partidos políticos e ampliação das organizações sociais. Com isso, havia outro grande risco para o capital: tomavam corpo as ideias socialistas, sob a influência de experiências que ocorriam na Europa.

Os países europeus implantaram o chamado Estado de Bem-Estar Social, ampliando instituições destinadas a proteção social, consideradas responsabilidades do Estado, financiadas por impostos fiscais, num pacto entre interesses do capital e dos trabalhadores. “A base desse sistema foi a noção de Seguridade Social entendida como um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência de algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências” (YAZBEK, 2018, p. 93).

O Estado se compromete com a geração do pleno emprego, com garantia de direitos sociais e incremento das políticas sociais, aliando-se ao sistema fordista de produção e incentivo ao consumo em massa, porém sem esquecer seu compromisso com a defesa, manutenção e reprodução do capital, pois “sem ampliação do capital, não

⁶ No subtítulo posterior deste capítulo será apresentado resumidamente as concepções de proteção social na sociedade capitalista, de acordo com as matrizes teóricas e ideológicas, segundo os estudos de Pereira (2013).

há possibilidade de o mesmo existir, o que revela uma estreita e indispensável relação entre a sua produção e reprodução” (PEREIRA, 2013, p.46).

Com base no aporte teórico de Keynes⁷, há uma reformulação no papel do Estado em relação ao pensamento clássico liberal, quando “a mão invisível do mercado é substituída pela regulamentação estatal do mercado” (SIQUEIRA, 2011, p. 116). Visando a reprodução do capital, o Estado investe na produção, gerando emprego e renda, se responsabilizando na organização dos investimentos, por meio de uma política de regulação, que vise minimizar a instabilidade do sistema econômico. “O Estado deve regular as expectativas em parceria com a iniciativa privada para a tomada de decisão dos investimentos, evitando mudanças abruptas dos investimentos [...] o Estado deve ser preventivo e corretivo” (SIQUEIRA, 2011, p. 118).

Cabe também ao Estado criar mecanismos para incentivar o consumo, pois para Keynes, é pelo consumo que há incentivo dos empresários na produção, resultando em fortes impactos econômicos e sociais, pois é a incapacidade para o consumo que leva à pobreza.

Apesar de seu largo período de êxito, esse sistema de proteção social, na década de 1970, deixou de responder as necessidades do capital, que enfrentava nova crise para seu crescimento.

Embasado no aporte teórico de Hayek⁸, um novo modelo de Estado mínimo se apresenta, pautado pelo ideário do neoliberalismo. Segundo Pereira (2013, p. 19): “O Estado perdeu o protagonismo da regulação social, dando vez ao mercado, sem haver o descarte das iniciativas privadas não mercantis”.

Há uma mudança na organização do sistema de trabalho. Um processo preocupado com o aumento da produção, que deve ser executada no menor tempo, para garantir o aumento do lucro. O trabalho do homem é substituído por novas tecnologias, ocasionando o desemprego em massa.

⁷ O economista Inglês John Maynard Keynes, formulou um modelo de reprodução capitalista de estado de bem-estar, com o desejo de melhorar o sistema, e não o superar. Esse período ficou conhecido como “trinta anos gloriosos”.

⁸ Friedrich A. Hayek, Professor, Economista, uma das principais figuras do neoliberalismo econômico. O livro “O Caminho da Servidão”, publicado em 1944, na INGLATERRA, é considerado a base para o neoliberalismo no mundo. Nele, afirma que o socialismo, o nazismo, e o intervencionismo, eram versões diferentes para um mesmo mal: o dirigismo econômico, que leva inevitavelmente a “servidão”, isto é, a escravização do indivíduo pelo Estado. O autor ganhou o prêmio Nobel de economia, em 1974, com o livro Direito, Legislação e Liberdade, considerada uma continuidade de “O Caminho da Servidão”.

Assim, ocorre também uma nova configuração na proteção social. Neste novo modelo de produção, houve uma regressão à proteção social, ocasionada pela investida por relações trabalhistas flexíveis, com a supressão ou redução de direitos, que representaram lutas históricas dos trabalhadores. O trabalho protegido deu lugar ao desemprego, ao trabalho precarizado pelos contratos frágeis, terceirizados, temporários, informal, e uma conseqüente redução nos salários. A questão social passa a ser enfrentada por ações seletivas, focalizadas na população pobre. O Estado repassa para as entidades privadas a responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas públicas importantes, que passam a ser desenvolvidas na lógica da solidariedade e do favor.

Na medida em que avança, seguindo as necessidades do crescimento do capital, o projeto neoliberal ganha intensidade na década de 1990, principalmente com o avanço do processo de globalização e da financeirização do capital, como explica Siqueira (2011, p.60), “na década de 90, as diretrizes do mercado passam a se afirmar por novas diretrizes. A desregulação dos mercados e a desobstrução do comércio”.

Para Pereira (2013), as teorias dominantes nos anos 1980 e 1990 determinaram o desenvolvimento do neoliberalismo. Nas palavras da autora:

A teoria da oferta foi substituída pela doutrina monetarista que, como o próprio nome indica, privilegia medidas monetárias baseadas nas forças espontâneas do mercado, para manter a estabilidade econômica. Em vista disso, tanto as políticas econômicas mais amplas, quanto as sociais foram sacrificadas, para dar vez as medidas de raízes puramente monetárias (2013, p. 21).

A cada investida neoliberal, a proteção social garantida por direitos trabalhistas sofre um revés, com alterações em legislações que facilitam demissões, contratos precarizados, redução de salários, ajustes na seguridade social. Os trabalhadores precisam se submeter a qualquer trabalho, por qualquer salário, com qualquer contrato, muitos deles sem proteção. Como o capital se amplia exponencialmente, e está sob o controle de uma minoria, ampliam-se a concentração de renda e as desigualdades entre as classes sociais, mas também entre as nações, numa sociedade globalizada, onde os países imperialistas mantêm o domínio sobre os países periféricos. Como explana Pereira (2013, p.47): “É a centralização do capital acumulado que responde por formas de dominação históricas, como o colonialismo, o imperialismo e os variados tipos de regulação estatal, dentre os quais a denominada proteção social”.

Percorrendo a história fica perceptível que, adequadas à visão de mundo que as orientam, ideologias e teorias se confrontam na disputa pela direção do Estado. São divergências que legitimam interesses, onde não há neutralidade, e sim disputas determinadas por interesses de classes, que resulta num processo de avanços e retrocessos em relação à proteção social, que ora responde as situações de risco ou privações sociais, com políticas residuais, fragmentadas, focalizadas, segundo a lógica do mercado e da filantropia, e ora se direciona para a garantia de direitos sociais, com caráter universal, com objetivos de redução das desigualdades sociais. Pereira (2013) avalia que é preciso considerar que ações políticas, ações econômicas e teorias estão intimamente interligadas e alinhadas com as ideologias em cena na direção do Estado.

Em sua Tese de Doutorado intitulada “Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes” (2013) Camila Potyara Pereira relaciona teorias e ideologias com orientações políticas, classificando três grandes matrizes teórico-ideológicas, e as analisa sobre as diferentes modalidades de proteção social, reconhecendo que “os modelos de teoria de proteção social representam o alicerce sobre o qual se erguem Estados e sistemas de Bem-Estar e conjuntos de políticas sociais” (PEREIRA, 2013, p.35).

Em seus estudos, apresenta detalhadamente as teorias e as ideologias que compõe cada uma das matrizes, dividindo o mundo de acordo com o tipo de Estado de Bem-Estar estabelecido, segundo os modelos ou regimes de proteção social, razão pela qual considera que esse não é um assunto simples, pacífico e de fácil compreensão. Seus significados variam de acordo com conceitos, ideias, que por sua vez, variam de acordo com a teoria ou ideologia que professam.

Percorre-se resumidamente, as matrizes do estudo de Pereira (2013), priorizando aquelas matrizes cujos elementos influenciaram ou estão presentes na história da definição da proteção social, inclusive da proteção social brasileira, as três matrizes ideológicas serão resumidamente apresentadas, com um breve destaque para a Ideologia da Nova Direita (uma das teorias e ideologias que forma a primeira matriz), pela abrangência de sua representação e influência nos diversos Países, Estados e Municípios, e que se apresenta em uma crescente mundial.

2.1 MATRIZ RESIDUAL⁹: A PROTEÇÃO SOCIAL NO CAMINHO DA DESPROTEÇÃO

A primeira matriz Pereira denomina de “Residual”. Formada pelo Funcionalismo (incluindo a Teoria da Convergência) e pela Nova Direita, que representam tendências políticas e ideológicas com características de proteção social. Aliam valores morais neoconservadores, preceitos socioeconômicos do neoliberalismo e o utilitarismo funcionalista.

O projeto ideológico e político neodireitista, associado à metodologia funcionalista, assimiladas por diversas Nações, especialmente a partir dos anos 1970, atualmente está presente em quase todas as regiões do mundo. Como modelo de teoria e prática de proteção social, se apresenta com políticas sociais residuais, mediante disponibilidade econômica, utilizando-se de critérios da menor elegibilidade, focalizadas na pobreza extrema, com benefícios concedidos pelos padrões mínimos, e ofertados mediante contrapartidas, associadas a medidas de controle paternalista, pois considera a emancipação por meio do trabalho. De acordo com Pereira (2013, p.77):

Se referenciam a um padrão de proteção social mínima, focalizada nos extremamente pobres, descolada de um *status* de direito e que se constrói e desenvolve com relutância por parte de governos, legisladores, gestores e executores dos países onde ela se processa. Países esses que, como não poderia deixar de ser, constituem os principais *lôcus* de reprodução da ideologia burguesa e de rejeição a toda e qualquer medida pública de restrição a liberdade do mercado e ao direito individual de propriedade privada; e ainda, onde o atendimento das necessidades de lucro incessante do capital tornou-se imperativo meritório, que destrói qualquer veleidade de satisfação de necessidades humanas como questão de direito socialmente legitimado.

Portanto, essas modalidades de proteção social, não alteram a reprodução da pobreza e a ampliação das desigualdades sociais, onerando os cofres públicos no combate à pobreza extrema, ao invés de investir na sua prevenção.

Contrários a política pública de atenção aos desprotegidos, por considerar que assim o Estado se tornaria refém de grupos sociais, asseguram que é pelo esforço de cada indivíduo para assumir a sua autosustentação, e pelas leis do mercado que se dará a proteção, ou seja, pela substituição do bem-estar como direito (*welfare*) pelo bem estar em troca de trabalho (*workfare*), desonerando o Estado de suas funções. Desconsideram

⁹ Segundo Camila Potyara Pereira – Numa tendência mundial, essa matriz teórica e ideológica vem num crescente no mundo, inclusive no Brasil, razão pela qual se considerou a importância em conhecer, a partir de informações consistentes, as dinâmicas contraditórias que conformam essa proteção.

as dificuldades ocasionadas pelas poucas chances de emprego, e os baixos salários, pois ao definir que a emancipação se dá pelo trabalho, deveria o Estado garantir emprego com remuneração adequada a todos.

Embora encontrem resistência e oposição, as teorias e ideologias da Matriz Residual seguem ocupando espaços e conquistando seguidores, inclusive dentre aqueles que sofrem com a opressão das relações sociais com o capital. Nas palavras de Pereira (2013, p. 163) : “Mesmo os fracassos sociais e econômicos, que aprofundaram a miséria e a desigualdade sem, no entanto, trazer compensações reais significativas ao avanço e a revitalização do capitalismo não enfraqueceram seu poder fetichizante de parecer inevitável, infalível e insubstituível”.

Seguindo sua estratégia, representantes dessas ideologias ocupam espaços formadores de opinião e valores, e vão legitimando suas ideias, pela manipulação, pela mistificação, pelo fetiche, que “distorcem a realidade capitalista, ocultam sua essência, mascaram seu *modus operandi* e transformam, na aparência, crimes, brutalidades e exploração em banalidade” (PEREIRA, 2013, p. 78). Um exemplo de aplicação residual de proteção social é o modelo protetivo estadunidense.

2.1.1 A Nova Direita¹⁰: a ideologia como explicitação da restrição da proteção social

Desde o final dos anos 1970, o modelo universal de proteção social guiado pelo critério das necessidades sociais, e pelos princípios da igualdade de resultados, equidade e justiça distributiva passou a ser contestado. Desde então, ganham destaques ideologias, valores e práticas que impõem limites às políticas públicas, para a concretização de direitos sociais em benefício de todos, com a justificativa da administração de recursos hipoteticamente escassos, e do predomínio do mérito individual. Nesse contexto, emergiu a ideologia da Nova Direita, embora com diferenças na sua intimidade, mas coesa em seus preceitos e crenças centrais.

Essa Ideologia, que é parte constituinte da Matriz Residual, representa uma espécie de caldeirão político, econômico e cultural, com a fusão do neoliberalismo econômico e o neoconservadorismo social e político, na atualidade presente em praticamente todo o mundo. O resultado é um Estado socialmente limitado, não

¹⁰ Segundo Camila Potyara Pereira (2013): Essa é uma das correntes da matriz residual. Atualmente com maior destaque. Ao aliar o neoliberalismo e o neoconservadorismo, vem conquistando espaços, esvaziando o modelo universal de proteção social.

garantidor de direitos sociais, provedor de políticas de proteção social residuais por um lado, embora forte, centralizador e controlador por outro.

Tanto os neoliberais quanto os neoconservadores são contrários ao Estado como provedor de Proteção Social, considerada uma prática ineficiente se comparada à lógica do mercado. Justificam que ao prover proteção social, o Estado é gastador, por empregar enormes recursos públicos nas suas ações sociais, falhando no combate a pobreza e deixando de garantir oportunidades iguais.

Avaliam que o Estado de Bem-Estar contraria o mercado, que é moralmente superior ao socialismo, pela sua capacidade de unificação, cooperação e solidariedade, pois o mercado une as pessoas, ajudado a criar e sustentar comunidades, que resulta numa saudável competição e oferta de produtos e serviços de alta qualidade, condizentes com as necessidades equivalentes a preferências e desejos dos consumidores.

A crítica está centrada na proteção social universal. Atestam que o Estado de bem-estar é uma ameaça à liberdade, sendo ele ineficiente e danoso tanto no sentido econômico, como político e social. Contestam a universalidade porque consideram impossível planejar e esperar a satisfação de interesses ou objetivos comuns a toda a sociedade, pois a universalidade ignora a natureza da ordem espontânea que rege todas as coisas.

Um dos preceitos da Nova Direita é de que no capitalismo, os problemas sociais são próprios da vida em sociedade, e nem todos precisam de conserto ou alívio. “São males necessários ao alcance da felicidade geral, vista como proporcionada, em sua plenitude, exclusivamente pelo peculiar modo de produção capitalista” (PEREIRA, 2013, p.117). Defendem que se problemas sociais forem superados por meio da atuação prática de políticas, o campo econômico ficará em segundo plano, enfraquecendo o potencial produtivo da economia.

Utiliza-se de alguns conceitos chaves para definir com clareza o que deve ser perseguido ou aplicado na prática cotidiana da vida em comunidade. Um deles é a liberdade, que definem como ausência de coerção. Uma liberdade negativa, que permite realizar algo, porém não dizem como ser livre para fazê-lo.

Não percebem sentido no conceito de justiça social, porque se os resultados das ações políticas, econômicas e sociais não são planejados racionalmente ou munidos de intencionalidade, não há justiça ou injustiça. “A distribuição natural não é justa nem injusta; nem é injusto que as pessoas nasçam em alguma determinada

posição particular na sociedade. Esses são simplesmente fatos naturais” (PEREIRA, 2013, p. 119). Então, se não há justiça nem injustiça, a ideia de direito é também vazia de significado.

A concepção de necessidades sociais também é inexistente, pois não admitem a existência de necessidades coletivas, muito menos de meios universais para atendê-las. E principalmente, repudiam o papel concedido pelo Estado, que não tem condições de identificar necessidades e prover recursos, bens ou serviços que permitam a sua satisfação, sendo esse papel um papel desempenhado pelo mercado. Consideram a definição de problema social como politicamente perigosa, porque fenômenos ou fatos rotulados como problemas sociais são naturais, fazem parte do sistema e são essenciais para o seu correto funcionamento. O que não é problema natural é considerado falha individual. “Os erros e fracassos são encarados como de responsabilidade exclusiva de sujeitos inabilidosos ou com severos vícios de caráter: preguiça, vadiagem, acomodação” (PEREIRA, 2013, p.120).

São contrários aos serviços sociais, porque impedem que os indivíduos invistam no desenvolvimento de suas aptidões pessoais, de sua liberdade, de seu livre arbítrio e de sua responsabilidade. Avaliam que os serviços sociais desresponsabilizam o indivíduo pelo seu bem-estar. “Significa a ênfase no direito em prejuízo das obrigações [...] É focado no que o meu país pode fazer por mim, em vez do que eu posso fazer pelo meu país” (PEREIRA, 2013, p.122).

As transferências de renda são aceitas pela maioria dos neodireitistas contemporâneos, desde que sejam mínimas e acompanhadas de contrapartidas, para que não estimulem possíveis acomodações, e seus usuários lembrem os seus deveres. Acreditam que a busca por igualdade e justiça social é uma ilusão, pois o verdadeiro investimento do governo deve ser o alívio da pobreza.

Contrários aos serviços públicos asseguram que são precários, ineficientes, decadentes, de péssima qualidade, com profissionais desmotivados e desqualificados, pois como não há competitividade, também não há inovação e aprimoramento, e por isso as ações do governo são fadadas ao insucesso, pois tudo o que é privado é melhor.

Apesar das críticas ideológicas contra a proteção social, reconhecem, com relutância, que são necessárias para a manutenção do sistema capitalista. No entanto, recomendam e implementam formas específicas de proteção social, alinhados a ideologia da nova direita, ou seja, medidas paliativas e políticas

focalizadas na pobreza extrema, de curto prazo, com base na meritocracia, para compensar as falhas do mercado, e executadas e controladas por parcerias público-privadas, principalmente centradas em iniciativas que desenvolvam as capacidades produtivas dos beneficiários. Essa é também a proteção social recomendada por Instituições e Organismos Internacionais alinhados com a nova direita, segundo os princípios ideológicos do neoliberalismo e do neoconservadorismo.

Atualmente aceitam organizar a proteção social em redes, por meio de parcerias com instituições privadas, para o atendimento de famílias, grupos ou indivíduos em “situação de vulnerabilidade”, para oferta de diferentes programas, benefícios e projetos, capazes de compensar os indivíduos pelos desajustes estruturais.

Dentre as classificações de redes, destacam a rede de serviços privados, que segue as regras do mercado, que disponibiliza serviços que podem ser comprados pelos interessados e/ou necessitados. São favoráveis a essa parceria, pela convicção de que seus serviços são mais especializados e de cobertura ampla, apesar de estar disponível para uma parcela restrita da população. Os trabalhadores do mercado formal também a acessam, por meio de convênios. Há serviços cuja oferta se encontra nos territórios e são utilizados pela população de baixa renda, como educação, cultura e esportes. Pereira (2013, p.126) explica: “São serviços oferecidos a custos mais acessíveis, utilizados pela população quando ela não encontra ou não acessa os de natureza pública”.

Consideram que as parcerias com as redes de proteção social ao se associarem solidariamente ao Estado, são capazes de resgatar indivíduos, famílias e grupos miseráveis e elevá-los a patamares mínimos de sobrevivência, impedindo que conjuntos de pessoas vulneráveis caiam em situações de precariedade absoluta ou destruição total.

Aos pobres deve ser garantido o direito de trabalhar, o direito de participar de regimes de serviços públicos, de ser empregado ou cadastrado em agências de trabalho. Os programas devem fornecer aos pobres a capacidade de saltar para fora da pobreza, ou pelo menos, retornar ao trabalho remunerado.

A proteção social da nova direita, portanto, deve ser residual, ínfima, capaz de permitir em vez de proporcionar. Sua finalidade é capacitar os indivíduos para que encontrem formas de autoproteção, mesmo que para isso, o Estado precise ajudá-los minimamente, por meio de transferências monetárias diretas ou facilitando a

atuação do voluntariado e do mercado. No entendimento dos neodireitistas, cabe ao Estado a obrigação de fornecer proteção mínima, desde que existam recursos financeiros e administrativos disponíveis.

Na contramão dessa teoria e ideologia surge a matriz socialdemocrata, que será tratada no próximo subitem.

2.2 A MATRIZ SOCIALDEMOCRATA¹¹: RETOMADA DA PROTEÇÃO SOCIAL A PARTIR DA INTERFERÊNCIA DO ESTADO

Com o fim da II Guerra Mundial o mundo se dividiu em dois blocos ideológicos distintos, fortalecendo partidos de esquerda, e com isso a socialdemocracia ganhou espaço. Apoiavam as ideias socialistas, porém acreditavam que a superação do sistema capitalista se daria gradualmente, por meio da democracia parlamentar e de reformas políticas, sem a necessidade da revolução como pregavam os socialistas. Alinhados com essa ideologia, surgiram partidos comprometidos com as massas e sindicatos fortes, garantindo um rápido crescimento dessa ideologia.

Porém, no seu desenvolvimento se percebe uma mudança de princípios em seu projeto central: Com a prevalência do modo de produção capitalista, passando a defender a atuação nas falhas do sistema capitalista, por meio de provisão de proteção social estatal. Essa mudança de trajetória, que a afastou de seu princípio fundamental (o fim do sistema capitalista), a tornou múltipla e diversificada, com o surgimento de outras correntes ideológicas com a mesma essência, porém com diferentes estratégias de intervenção e orientações metodológicas.

De acordo com suas características e diferenças, essa matriz é composta pela Teoria da Cidadania, pela Ideologia da Via Média e pela Administração Social. A Matriz Socialdemocrata tem como base a convicção da compatibilidade de existência do sistema capitalista com medidas ampliadas de proteção social como direito. Essa é a grande matriz da socialdemocracia. O que diferenciam as teorias e ideologias dessa matriz são o tipo, o nível e cobertura das provisões, a natureza da regulação estatal e das espécies de benefícios e serviços socialmente disponibilizados. Explica Pereira (2013, p. 165):

¹¹Segundo Camila Potyara Pereira – O Brasil conviveu recentemente com essa matriz, inclusive foi nesse período que se deu a implantação do SUAS, reconhecido por lei como Sistema Único de Assistência Social, atendendo a LOAS, como será apresentado no próximo capítulo.

Pode-se afirmar que, na atualidade, mais do que convicção na referida compatibilidade, a socialdemocracia reconhece a essencialidade da proteção social: assim como reconhece a importância do Estado de Bem-Estar Social como principal agente provedor desta proteção e da reprodução do modo de produção capitalista, considerando este a organização política e econômica ideal, que não deve, em absoluto, ser superada.

Para eles, a mais eficaz forma de desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social é pelo consenso, ao qual valorizam como forma especial para solucionar conflitos. Defendem que o capitalismo e o livre mercado são eficazes para o crescimento econômico, no entanto, o Estado precisa acompanhar as consequências desse crescimento, pois a livre e espontânea concorrência pode ser nociva à esfera social. Nesses casos, para compensar os efeitos socialmente indesejáveis do capital, o Estado precisa intervir, “com oferta pública de bens e serviços sociais consensualmente concedidos por governos e grupos parceiros” (PEREIRA, 2013, p. 165).

Sob esse olhar, percebem o Estado de Bem-Estar como concessões e não como conquistas de lutas dos movimentos sociais da classe trabalhadora.

Mesmo reconhecendo limitações e consequências, as ideologias e teorias que compõe a Matriz da socialdemocracia defendem o modo de produção capitalista e seus objetivos não são outros que o de servir de instrumento efetivo para a manutenção do estado atual das coisas, embora minimizando os efeitos mais severos inerentes ao sistema capitalista. Como refere Pereira (2013, p. 210):

Assim, se a socialdemocracia não é como apregoa, um caminho do meio entre o capitalismo e o comunismo, a proteção social defendida por ela também não representa um mecanismo mágico, capaz de emancipar coletividades ao mesmo tempo em que contribui para a sustentação de uma economia mundializada competitiva.

Como não há caminho do meio, o que existem de fato são maneiras dos gestores e administrativos buscarem soluções para a manutenção do capitalismo como sistema econômico, político e social único, e a proteção social é gerida com esse propósito, de oferta de qualidade de vida mínima aos indivíduos para os que não podem contribuir para o crescimento desse modo de produção, e para a preservação da ordem, assim como defendem os Funcionalistas da Matriz Residual.

Na esteira de compreender as formulações da proteção social a ultima matriz apresentada busca entender a necessidade de romper com a sociedade capitalista para que o bem-estar seja materializado para todos.

2.3 A MATRIZ SOCIALISTA: A IMPOSSIBILIDADE DE PROTEÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO

A terceira e última Matriz apresentada pela autora é a Socialista. O socialismo é uma das ideologias sociopolíticas modernas que ganha espaço, sendo sempre reavivadas diante de crises. É conhecido como sistema social e econômico que se baseia na posse coletiva dos meios de produção e na gestão cooperativa da economia, associado à teoria científica elaborada por Marx e Engels¹². Embora exista uma diversidade de abordagens, a autora aprofunda estudo apenas do socialismo democrático e do Marxismo, que apesar de sofrerem constantes ataques, tiveram significativa relevância para pesquisadores, políticos e gestores sociais, permanecendo sempre atuais.

Ao contrário da Matriz Residual e em oposição a correntes da Matriz Socialdemocrata, as correntes, Socialista Democrática e Marxista, perseguem o propósito de superação do capitalismo e a construção de uma nova ordem mundial, que seja cooperativa, equânime e livre, onde os seres humanos possam usufruir da riqueza que produzem.

A proteção social e o bem-estar humano adquirem diferentes configurações e particularidades, dentro da perspectiva teórica ou ideológica que preside cada uma das abordagens, por isso será necessário destacar, resumidamente suas singularidades.

2.3.1 A Ideologia do Socialismo Democrático

Os teóricos da ideologia socialista defendiam o fim do capitalismo, de forma gradual e democrática, quando mudanças legislativas e melhorias sociais possibilitariam atingir esse fim. Acreditavam que “protegidos socialmente, os trabalhadores se fortaleceriam, conscientizariam e capacitariam para articular a transição para o socialismo (de maneira revolucionária ou parlamentar)” (PEREIRA, 2013, p. 233).

O certo é que desde o princípio houve uma cisão entre dois grupos socialistas: os socialdemocratas revolucionários e os socialdemocratas reformistas.

¹² Segundo Camilla Potyara Pereira (2013), o Brasil nunca vivenciou o socialismo como apresentado por esta matriz teórica e ideológica. De acordo com os interesses capitalistas, quando um país se direciona para o Socialismo, sofre boicotes comerciais que fragilizam esse sistema.

Os socialdemocratas revolucionários não eram contrários as reformas, mas queriam atingir com maior rapidez a superação do sistema capitalista, e isso seria possível pela revolução.

Os socialdemocratas reformistas permaneceram nos seus intentos: fazer a transformação pelas reformas e não pela revolução. Porém, foram criticados pela socialdemocracia revolucionária, principalmente por Rosa Luxemburgo, do Partido Socialista da Alemanha, de que essa teoria reformista levaria a desistência do objetivo final da socialdemocracia, a transformação social. E isso acabou acontecendo com parte dessa corrente, que continuou a defender as reformas, porém numa sociedade capitalista. O resultado foi uma ruptura dentro da corrente socialdemocrata reformista, onde parte passou a apoiar o modo de produção capitalista formando a socialdemocracia moderna, seja apresentada na matriz socialdemocrata.

Aqueles que continuavam perseguindo o socialismo como fim, fundaram o socialismo democrático. Para essa ideologia, a maneira de fazer a transição política e econômica para o socialismo, é de forma pacífica e paulatina, por via parlamentar. Apostam no processo constitucional, na eleição livre e direta de governos democráticos, sem prejuízo a liberdade, a fraternidade e a igualdade humanas para que se cumpram seus objetivos.

Suas bases éticas são a liberdade, fraternidade e igualdade, como âncoras para a construção de uma sociedade equânime, livre e fraterna, que se dará a partir de uma corrente coletiva, onde as organizações política, econômica e social são o produto da ação de homens e mulheres. Porém, as lutas de classes sociais antagônicas ocupam lugar de coadjuvante, pouco influenciando o processo parlamentar. É pela vitória eleitoral de partidos socialistas e pela participação popular em todas as esferas administrativas, que se dará lenta e gradualmente, a solução para o socialismo.

Avaliam que as reformas sociais e econômicas são úteis e necessárias, pois a classe trabalhadora, com o passar do tempo se tornaria mais emancipada por meio dos benefícios, programas e projetos governamentais criados. “Dessa convicção emerge a defesa radical da proteção social pública, em especial a administrada e garantida por Estados de Bem-Estar democraticamente construídos” (PEREIRA, 2013, p. 240).

Em semelhança com as matrizes ideológicas já apresentadas, consideram que a função do Estado de Bem-Estar é aliviar necessidades, angustias de dificuldades, podendo atenuar a pobreza e a desigualdade social e aceitam que a proteção social seja vista como mecanismo para aquecer a economia.

Atribuem à educação um caráter transformador, priorizando a inclusão de todas as crianças e adolescentes em um sistema escolar público e gratuito. Acreditam na proteção social por meio de programas, projetos e benefícios públicos e gratuitos, com capacidade de incentivar o altruísmo e promover a integração na sociedade, pois confiam que a proteção social vá reduzir a desigualdade social.

Por tudo isso defendem radicalmente a proteção social pública, via Estado de Bem-Estar, universal, pública e gratuita, para pacificamente superar o capitalismo.

2.3.2 A Ideologia Marxista¹³

Os pilares da Teoria Marxista se resumem ao método chamado de materialismo histórico¹⁴. Ele é resultado dos estudos e legado de Karl Marx e Engels, reunindo o movimento dialético, materialismo, historicidade e compromisso social revolucionário, em uma base científica crítica de análise do sistema capitalista.

A preocupação central de Marx e Engels é com o alcance da emancipação total, para o bem-estar humano, o que no seu entendimento só é possível em um estágio histórico posterior ao capitalismo. Para eles, não existe bem-estar no capitalismo.

¹³ Segundo Camila Potyara Pereira - Apesar de não haver no mundo experiências com essa matriz, entendeu-se importante para este estudo, porque houve um período na história do Brasil com condições e forte tendência a uma sociedade socialista, mas que foi barrada por forças repressoras e de interesses capitalistas, pela disseminação do medo na população, em relação a essa ideologia, como será apresentado posteriormente. Esse preconceito persiste ainda na atualidade, em razão do desconhecimento conceitual de parte da sociedade, e principalmente pelos interesses da sociedade capitalista.

¹⁴ Nas palavras da autora: É materialista porque explica o mundo social em termos da integração dos seres humanos e a natureza inanimada no processo de produção de bens que satisfaçam suas necessidades materiais. É histórico porque, de forma distinta à Economia Clássica, a sociedade capitalista é entendida e analisada como uma etapa no processo de desenvolvimento histórico. O movimento dialético da natureza da sociedade e do pensamento se dá pela contradição, motor que habita todas as coisas e afiança a sua própria negação, responsável pelo seu desaparecimento e pela passagem a outro estágio de existência. (Pereira, 2013, p.257)

Os marxistas ligados a tradição clássica, atribuem o desenvolvimento da proteção social na sociedade capitalista¹⁵, gerida e executada pelo Estado de Bem-Estar, como resposta ao conflito de classes; como ação preventiva do Estado para impedir ou enfraquecer ações revolucionárias ou radicais, proveniente da classe trabalhadora; e como ação do Estado para satisfazer as necessidades ou atender as necessidades do capital. Compartilham com outras matrizes que é preciso administrar ou corrigir problemas sociais criados pelo capitalismo, para garantir a manutenção e reprodução do sistema, mas que esse papel cabe ao Estado.

Para garantir a acomodação da classe trabalhadora, de maneira que não atrapalhe a supremacia do capital, “o Estado pode, em algumas circunstâncias, atender mais as demandas do trabalho que do capital” (PEREIRA, 2013, p. 263), e faz isso com ações de proteção social, que são ações necessárias nas sociedades capitalistas. Apesar de reforçar o capital, essas ações podem fornecer melhorias para a classe trabalhadora, que com o tempo poderá reforçar a consciência de classe explorada.

Essas conquistas fazem parte de um processo complexo, resultado das lutas dos trabalhadores e das crises do capital. Embora importante, não atingem as causas das desigualdades, não alteram a estrutura da sociedade capitalista e preservam o antagonismo de classe, é um bem-estar parcial.

Para superar a exploração de uma classe pela outra, resultado desse processo de expansão do capitalismo, que converte os trabalhadores em mercadorias, destituídos de direitos e de humanidade, o trabalhador precisa se insurgir a favor da vida e da emancipação humana da submissão do capital, por meio da revolução, que se converte em mudança, na superação do capitalismo.

Nessa direção, afirma Marx (2012, p. 32):

O bem-estar total, verdadeiro, só pode ser alcançado quando o capitalismo e seus valores de coerção e competição, antagônicos aos de bem-estar, forem abolidos: quando a exploração do trabalho assalariado for extinta; e quando todos contribuírem de acordo com suas forças e receberem de acordo com o que necessitarem.

¹⁵ Muitas questões relativas ao capitalismo como se apresentam na atualidade não foram respondidas por Marx, que estudou o sistema em outro período histórico. Mas são possíveis de serem analisadas e concluídas pela interpretação de sua obra, principalmente no que se refere ao bem-estar humano e às formas de alcançá-lo.

Segundo as pesquisas de Marx (2012), para garantir o verdadeiro bem-estar, o Estado como regulador, precisa identificar e entender as necessidades sociais, e então, com base em valores de cooperação e solidariedade, distribuir o produto social com justiça, de acordo com as capacidades individuais de cada membro da sociedade.

Portanto, a concepção marxiana de bem-estar é totalizante e universal, que segundo Marx e Engels, só será possível numa sociedade pós-capitalista, em um novo sistema econômico e político, com justa distribuição da riqueza socialmente produzida, a partir da identificação das necessidades humanas, que não se pautará pelos preceitos do lucro e o da troca mercantil; onde a posse pelos meios de produção será coletiva; a concorrência será substituída pela associação dos produtores, a sociedade será cooperativa e solidária, e a divisão social do trabalho se extinguirá.

Não consideram que as transformações sociais sejam um processo imediato e de um só combate, pois a sociedade comunista é resultado de um longo, árduo e combativo processo, resultado da ação coletiva e transformadora da classe trabalhadora organizada, e também, de condições sociais e econômicas favoráveis.

Para os marxistas, o Bem-Estar não é compatível com a sociedade capitalista e seus preceitos, e só pode ser alcançado coletivamente, numa sociedade comunista.

A autora tem convicção de que ainda não existem práticas concretas e fiéis às propostas socialistas democráticas, muito menos marxistas, pois para isso devem, além de suprimir o modo capitalista de produção, romper com a lógica do capital em todas as esferas, pois sem isso, haverá apenas a substituição do capitalismo por outro opressor.

Concluído esse breve percurso pelas matrizes teóricas e ideológicas de Camila Potyara Pereira¹⁶ (2013, p. 280), onde se evidenciam que teorias e ideologias determinam as orientações políticas nas diferentes modalidades de proteção social, resta ainda atentar para uma advertência da autora, de que essa é uma organização necessária para o estudo, pois não existem “esquemas puros, perfeitos, fiéis as teorias ou ideologias unívocas”.

Na sociedade capitalista, cada matriz teórica e ideológica apreende um significado de proteção social como garantia de direitos, que é permeada por disputas de interesses contraditórios entre executores e destinatários, em relação ao Bem-Estar ofertado, necessárias como respostas às constantes crises do capital. São teorias e ideologias

¹⁶ Esse estudo não teve a pretensão de esgotar o rico estudo feito pela autora, e sim apresentar as principais matrizes que vão auxiliar na compreensão da proteção social brasileira, apresentada no próximo capítulo.

alinhadas com a direção do Estado, e que se evidenciam nas escolhas políticas, econômicas, culturais e sociais, que horas representam avanços para os trabalhadores e em outros momentos, forte retrocesso, inclusive com supressão de conquistas já entendidas como consolidadas, contribuindo para o aumento das desigualdades sociais. Pereira (2013, p. 23) explica:

Dependendo das mudanças estruturais e das correlações de forças políticas em vigência, a proteção social pode ser focalizada ou universal; comprometida com os direitos de cidadania ou com os méritos exigidos pela competitividade econômica; atender necessidades humanas ou do capital; proteger de fato ou punir; e ser simultaneamente, positiva ou negativa. Tudo isso indica que o processo de proteção social não é inocente, nem tão pouco desprezível, e exerce papel estratégico nas sociedades divididas em classe.

Na trajetória histórica da constituição da política pública de proteção social brasileira, se evidenciam influências teóricas e ideológicas, presentes nas escolhas políticas, econômicas e sociais alinhadas na direção do Estado. Essa não tem sido uma caminhada tranquila, mas permeada por desafios, avanços e retrocessos. Introduzir, a fim de melhor contextualizar, a relação existente entre Estado e proteção social (ou a falta de) em cada período histórico da sociedade brasileira, entende-se uma revisão fundamental, para compreender e dialogar com a contemporaneidade. Segue-se um breve histórico.

2.4 A TRAJETÓRIA DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

A herança brasileira de um país colonialista, escravagista e oligárquico deixou suas marcas no desenvolvimento, na organização da sociedade e na proteção social brasileira. No período de colônia, e mesmo de país Independente, nos seus primeiros anos de República, e praticamente até os anos 1930, não é possível falar em proteção social no Brasil, pois não havia políticas de Estado. Os trabalhadores eram responsáveis por sua própria sobrevivência. A pobreza era considerada caso de polícia, e não como caso de política. As ações sociais aos necessitados eram prestadas por familiares, religiosos e particulares, numa relação de favor, ajuda, apoio, solidariedade. Segundo Silva (2014, p. 84), “A intervenção estatal no campo das ações sociais, no Brasil, surge a partir dos anos 1930, no início do período da nova República”.

Na década de 1930, o Brasil fazia uma transição, ultrapassando o modelo econômico agroexportador para a industrialização urbana, dando largos passos para o desenvolvimento. Para Fernandes (2006), embora ainda no período de colônia o Brasil tivesse dado os primeiros passos para o capitalismo, foi após a sua independência, em 1822, que esse processo se acentuou. Nos anos 1930 já consolidado, o capital precisava crescer. De acordo com Silva (2014, p. 84) “A ruptura com a homogeneidade da aristocracia agrária, e o surgimento de novos agentes econômicos, sob a pressão da divisão do trabalho, contribuíram para a construção com uma nova sociedade nacional”.

Nos anos 1930 e 1940, o governo de Getúlio Vargas, comprometido com o desenvolvimento do capital, de acordo com o pensamento liberal brasileiro, se empenhava em atrair a população para os centros urbanos, a fim de suprir a mão-de-obra necessária para as indústrias e o setor de serviços que se expandiam. Com o deslocamento da população rural para os centros urbanos, as cidades cresciam, assim como a pobreza. As expressões da questão social exigiam a intervenção do Estado. Nas palavras de Yazbek (2018, p.96): “É na primeira metade dos anos 1930 que a “questão social” se inscreve no pensamento dominante como legítima”. Os trabalhadores reivindicavam por melhores salários, condições de trabalho e direitos a proteção e seguridade social.

Foi dentre as décadas de 1930 e 1940, que os trabalhadores conquistaram direitos importantes, como o repouso remunerado, férias e a regulamentação da jornada de trabalho, do trabalho feminino e para os menores, as convenções coletivas de trabalho, dentre outros, referendados pela Constituição de 1934. O Estado organizou as leis de proteção ao trabalhador, como afirma Yazbek (2018, p.96): “É nesse período que situamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT 1943), o salário mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social, embora com caráter controlador e paternalista”.

Ao nível de seguridade social, surgiram os Institutos de Aposentadorias e Pensões, embora sob forte regulação do Estado, que estimulava a criação de benefícios diferenciados, e de acordo com Couto (2006, p. 97), “ocasionaram a fragmentação e o controle da classe trabalhadora”.

Embora importantes, os direitos sociais não trilharam os caminhos da universalidade, o que gerou significativas desigualdades sociais. Eram específicos

para uma parcela dos trabalhadores urbanos, aqueles com contrato de trabalho estabelecido. Para os demais as ações sociais se resumiam a filantropia.

É sob a ótica da filantropia que o Estado instituiu em 1942, a LBA (Legião Brasileira de Assistência), que no primeiro momento tinha como objetivo o apoio a família dos pracinhas que participaram da guerra, mas que logo se estenderam as famílias pobres, principalmente com ações direcionadas à maternidade e a infância. Stuchi (2012, p. 168) explica:

A Legião Brasileira de Assistência (LBA), sociedade civil de finalidades não econômicas, voltada para “congregar as organizações da boa vontade”, a primeira grande instituição de assistência social marcada pela presença de mulheres – as primeiras-damas – e pelo sentido patriótico.

Importante atentar para o caráter de boa vontade da sociedade civil, pois já naquele momento o Estado iniciava “parcerias” com entidades sociais, que nas palavras de Couto, possui “um traço clientelista e vinculado à benemerência” (2006, p.103). O tipo de assistência a que se dedicava, estava longe de ser garantia de direitos e proteção social, e menos ainda universal, como Silva (2014, p.85) anuncia: “Aos que ficaram de fora, restou a filantropia associada ao Estado, que continuava a discriminar e tratar a pobreza sob a ótica do fracasso e da não cidadania” Os anos que seguiram, na década de 1950, foram marcados por orientações desenvolvimentistas, com investimentos voltados prioritariamente para o crescimento urbano, de infraestrutura, forte investimento no crescimento industrial, e a abertura do país ao capital estrangeiro. Isso trouxe muitos prejuízos para a classe trabalhadora, que viu seus salários reduzidos pelo processo inflacionário. Os trabalhadores se organizavam em movimentos sindicais, reivindicando melhores condições de vida e trabalho. Ao referir-se ao governo de Juscelino Kubitschek (1955 a 1961), Couto (2006, p. 110) refere:

O fenômeno “questão social” parece não representar uma preocupação central para este governo, pois seu plano de metas se referia à formação profissional como meta social a ser atingida, que mostra que a grande preocupação se concentrava na área econômica.

Assim, os direitos sociais ofertados no século XX, nas décadas de 1930, 1940 e 1950 foram voltados para a área trabalhista, especificamente para os trabalhadores urbanos, que até então representavam uma pequena parcela da população. Para Couto (2006, p. 117) “as políticas sociais se caracterizam como políticas de recorte seletivo, dirigindo-se a um público específico, e fragmentadas,

pois responderam de maneira insuficientes as demandas” e complementa: “configuram, dessa maneira, um projeto de Estado de bem-estar do tipo meritocrático, particularista, de cunho conservador”.

A mesma autora complementa que no início dos anos 1960 com a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart chega ao poder, sob forte resistência dos militares e de setores conservadores da sociedade, que temiam pela sua associação as ideias socialistas e forte vínculo com os trabalhadores. Foi um período marcado por movimentos sociais e greves de reivindicações de trabalhadores. Resultado dessas lutas foi a instituição do 13º salário, mas ainda direcionado somente aos trabalhadores urbanos. A ausência de direitos aos trabalhadores rurais, que até então eram a maioria dos trabalhadores, causavam descontentamentos. Liderados pela “Liga dos Camponeses”, forçaram a criação do Estatuto do trabalhador rural e a criação da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), que englobava 26 federações e 263 sindicatos.

A proximidade do governo com o ideário socialista, as reformas não desejadas pelos partidos de cunho liberal, o interesse do capital estrangeiro, o descontentamento das oligarquias rurais, o movimento anticomunista da classe média e a apreensão ocasionada pelo movimento dos sargentos apoiados pela UNE e CGT, desafiando a hierarquia militar, deram sustentação ao golpe de 1964, que “conduziu o país a uma realidade bastante adversa na área dos direitos, sejam eles políticos, civis ou sociais” (COUTO, 2006, p. 115).

O período de 21 anos de Governo Militar foi marcado pela força, pela repressão, pela tortura, pela censura, pelo Regime de Exceção, como instrumentos utilizados para garantir o seu projeto. A repressão e as arbitrariedades se intensificaram ao longo desse período, com utilização dos Atos Institucionais, que “apontam a forma como os direitos civis, políticos e sociais eram concebidos e gestados, demonstrando assim, os interesses dominantes desse período histórico” (COUTO, 2006, p.122).

Os Atos Institucionais cassaram direitos políticos, fecharam sindicatos, dissolveram partidos políticos, aboliram eleições diretas para presidente, organizaram o bipartidarismo, promulgaram duas Constituições (1967 e 1969). O “AI 5” fechou o Congresso Nacional autorizando o executivo a legislar em todas as matérias previstas na Constituição, suspendeu o *habeas corpus* para crimes sobre a segurança nacional, cancelou as eleições para Presidente, Governadores e

Senadores, e o regime de exceção foi acionado para qualquer situação considerada perigosa pelo governo.

No Governo Médici foi estabelecida a pena de morte, o banimento de sujeitos que transgredissem a ordem, o confisco de bens, a prisão perpétua e a ampliação da faculdade atribuída ao Executivo por Decretos-Leis [...] e a Censura Prévia (COUTO, 2006, p. 127).

No campo econômico, o governo apresentou um significativo crescimento nos anos 1970.

A economia apresentou altos índices de crescimento, o consumo de bens duráveis alcançou patamares nunca antes vistos. Foram construídas estradas, hidrelétricas, e consolidado um grande parque industrial no Brasil (COUTO, 2006, p. 127).

Mas esse crescimento não resultou em melhoria de vida para a população. A exploração da classe trabalhadora e os baixos salários se expressavam no elevado índice de desigualdade social, e nas péssimas condições em que viviam nas cidades.

Nesse período, os trabalhadores continuavam protegidos pelas leis trabalhistas e pela seguridade social, e alguns direitos foram ampliados para a população rural e trabalhadores autônomos. Para a população em geral, o governo compreendia os direitos como concessões, destinado para aqueles que entendiam merecedores, e quando concedidos, sofriam fortes medidas de controle.

São criações dessa época: o fim da estabilidade no emprego e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que serviu mais a classe média do que aos trabalhadores. Na área da educação tem destaque a criação do MOBRAL, como resposta a necessidade do modelo de produção. Na área da saúde foram ofertados programas de distribuição de renda e saneamento básico para a população pobre, além de programas pontuais e focalizados.

Destaca-se a criação do Sistema Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor e Fundações Estaduais (FUNABEM e FEBEM), para cuidar das crianças pobres, crianças que viviam nas ruas e adolescentes envolvidos com atos infracionais. O modelo escolhido não foi o de combate à pobreza e suas causas, e sim a repressão e institucionalização das crianças de famílias pobres, em espaços que mais pareciam manicômios e prisões.

Como política previdenciária criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social, e foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social que

“congregou o INPS, o INAMPS [...], a Funabem, a LBA e a Central de Medicamentos, que teve como objetivo reunir em uma única estrutura as instituições que anteriormente tinham uma relação direta na oferta dos benefícios a população” (COUTO, 2006, p.131).

Outras medidas previdenciárias foram o benefício de Renda Mensal Vitalícia para os trabalhadores com mais de 70 anos, mediante contribuição mínima de 12 meses.

Assim como nos períodos anteriores, esse foi marcado por proteção para o trabalhador com emprego formal, mediante contribuição, e para os demais continuavam ações focalizadas, segmentadas, com base na meritocracia e na benemerência.

Esse período de 21 anos não se passou sem resistências, e a todas elas o governo respondeu com o uso da força e da repressão, resultando num significativo número de pessoas torturadas, desaparecidas e mortas. Mas em meados de 1970 eclodiram grandes protestos e movimentos pela democracia, envolvendo profissionais de diversas profissões, operários, intelectuais, artistas, políticos, estudantes, enfim, os movimentos cresciam. Era a sociedade organizada se mobilizando na luta pela democracia. O governo respondia com repressão, mas já se encontrava enfraquecido. Com a renovação do congresso nacional, perdeu a maioria para a aprovação de seus projetos.

A situação econômica também causava forte desgaste ao governo, e era também por isso, alvo dos protestos. Sem alternativa, aos poucos, e com a intensificação das lutas da sociedade civil organizada, o país se abriu para o processo democrático, apesar de o primeiro presidente civil ter sido eleito pelo voto indireto, em 1985, e tenha morrido antes de assumir, o que ocasionou a assunção do vice-presidente.

Já sob novo governo, a sociedade civil continuava organizada, mobilizada, participativa, pressionando no processo de construção e aprovação da nova Constituição Nacional. E assim, em 1988 o Brasil tem aprovado a sua nova Constituição.

A Constituição Federal aprovada em 1988 imprime significativos avanços no modelo de proteção social, se direcionando para o campo da Seguridade Social, estabelecendo um tripé de políticas de proteção social, quando estabelece no art. 194:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

Em parágrafo único estabelece os princípios e objetivos da seguridade social, sendo eles:

A universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa (BRASIL, 1988).

Segundo Silva (2014, p. 89) “a política de Seguridade Social prevista na Constituição de 1988 apresenta, como concepção, um modelo de proteção integral ao cidadão, marcando avanços no campo dos direitos sociais no Brasil”.

A previdência já havia se estabelecido como política de seguridade social e desempenhava um papel importante como proteção social direcionada aos trabalhadores com contrato formal e mediante contribuição, reconhecida como seguro social. Segundo Boschetti (2003), a Constituição de 1988 não eliminou a lógica do seguro, e sob alguns aspectos isso foi até reforçado, sendo os benefícios condicionados a contribuição prévia e seus montantes proporcionais às contribuições efetuadas. A autora aponta um paradoxo no âmbito da Previdência:

Ainda que sustentada predominantemente e direcionada especificamente para uma parcela precisa da população – os contribuintes diretos e seus dependentes – as decisões a respeito do conteúdo e abrangência dos direitos e modalidades de financiamento [...] são tomadas pelo aparato burocrático estatal, baseadas em pretensas análises e cálculos técnicos (BOSCHETTI, 2003, p. 73).

A inovação da Constituição Federal para a Previdência Social é a criação do seguro-desemprego e da licença para o pai, quando do nascimento do filho, e para as mulheres, a ampliação da licença gestante para 120 dias.

A Saúde passou a se organizar pelo Sistema Único de Saúde (SUS), em todo o território nacional. Conforme o art. 196:

A Saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco e doença, e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Os avanços foram significativos ao assumir a direção da universalidade, sem necessidade de contribuição, tendo como princípios a equidade, integralidade das ações, regionalização, hierarquização, descentralização, participação dos cidadãos e complementaridade do setor privado. Apesar dos avanços, Boschetti (2003, p.73) avalia que o SUS: “vem sendo minado pela péssima qualidade dos serviços, pela falta de recursos e pela ampliação dos esquemas privados, que sugam os recursos públicos”.

A inclusão da Assistência Social como seguridade social foi uma inovação, sendo conceituada, no art. 194 da Constituição Federal (1988), como política pública, e definida no art. 1º da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993) como:

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).

Representa ainda, um avanço no campo dos direitos sociais, como proteção social integral ao cidadão. Para Silva (2014, p. 89),

Na Assistência Social, os avanços são significativos, estabelecendo-se a cobertura dos programas e serviços a todos que dela necessitarem. Isso prioriza a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e promove a integração do mercado de trabalho, a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiências, integrando-as à sua comunidade.

No entanto, essa não foi uma construção fácil, pois a legislação precisou contemplar interesses tão diversos e algumas vezes até antagônicos. O documento jurídico político foi resultado de debates em torno da questão social, e pelas resistências em transformar a proteção ao pobre em direito social.

A implantação do modelo de política social preconizado na CF 88 e na LOAS não foi automático e ainda na atualidade enfrenta resistências, resultado da herança brasileira e da ideologia neoliberal vigente no País, que andou na contramão da Política. “Ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço para mudanças” (SPOSATI, 2009, p.17).

A aprovação da Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que apresenta inovações importantes nas políticas de seguridade social, principalmente na

política de assistência social, ocorre em um período nada fértil para uma política de proteção social garantidora de direitos.

A legislação para a consolidação da Política de Assistência Social foi lenta, pois o período que se seguiu a aprovação da Constituição Federal foi de governos democráticos, porém de orientação neoliberal, clientelista e assistencialista. Cabe contextualizar que o Brasil dos anos 1980, com uma sociedade de herança conservadora e autoritária, estava saindo de um período de ditadura militar para a abertura democrática e apresentava enorme desigualdade social, como explica Couto (2006, p. 141): “Em 1985 [...] expandiu-se o estoque da pobreza, resultante dos períodos anteriores, que produziram um país com péssima distribuição de renda e aumentaram a parcela da população demandataria das políticas sociais”.

Porém, ignorando as exigências que se apresentavam, assumiam a direção do País governos com ideologias contrárias ao que apontava a Constituição Federal, em relação à política social direcionada para o campo da proteção social.

Em 1989, os países latino-americanos, dentre eles o Brasil, assinaram o Consenso de Washington, num acordo com o FMI, o BID, o Banco Mundial, representantes do governo norte americano e economistas latino americanos, se responsabilizando com a disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual. Porém, o Brasil o fez numa relação de desigualdade, numa posição de total subordinação aos países imperialistas. Siqueira (2011) conta que nos anos 1980, mergulhado em enorme dívida externa, e sem condições de pagá-la, o governo foi pressionado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), e se responsabilizou com programas de ajustes fiscais para a expansão do crédito interno e a redução dos déficits públicos.

A partir de então, há uma redefinição do papel do Estado [...] A retração social via contenção de gastos públicos sociais, a redução da carga fiscal sobre empresas e investimentos, o estímulo de políticas de manutenção de taxas de juros relativamente elevadas, etc., marcam a ofensiva neoliberal. Esta se orienta, de maneira geral, para o desmonte das estruturas fundamentais do capitalismo de planejamento estatal, montadas no mundo ao longo do século XX (SIQUEIRA, 2011, p.61).

Enquanto ainda se comemorava a inserção da Assistência Social como política pública de seguridade social, o Estado, sob a ideologia neoliberal, privatizava e apontava para reformas estruturais que reformulavam leis, suprimiam direitos, precarizavam as

relações de trabalho, e aumentavam os índices de desemprego e pobreza. Na década de 1990, num processo de globalização e financeirização do capital, há uma mudança nas diretrizes do mercado, que passam a se afirmar pela desregulação dos mercados e a desobstrução do comércio. Nesse contexto, o Brasil elege Fernando Collor de Mello, que foi um presidente determinado na obstrução dos novos direitos constitucionais, inclusive vetando na íntegra o primeiro projeto de lei da LOAS, com a seguinte justificativa:

Entre as razões ponderáveis que justificam o veto, sobressai a da existência, na proteção, de dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel este de uma ação voltada à maior disponibilidade de empregos e salários dignos [...] (SPOSATI, 1995, p. 88).

Em 1998 ao mesmo tempo em que era aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social, o Governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso ignorando a LOAS, desenvolvia o Programa Comunidade Solidária, como estratégia para enfrentar a pobreza, a partir de ações pontuais, focalizadas, direcionadas a pobreza extrema.

É nesse contexto político de ideologias e intenções antagônicas, que se situa a luta pela aprovação e implantação da nova política de seguridade social, que mal havia sido aprovada e já sofria reveses com proporções significativas na proteção social, justificadas pelas opções adequadas com a concepção teórica e a ideológica neoliberal e neoconservadora daqueles que estavam na direção do Estado.

Não por acaso, a Assistência Social como política pública foi regulamentada em 1993, cinco anos após a nova Constituição, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a primeira PNAS somente aprovada em 1998. Considerando as questões ideológicas, é importante destacar um fator relevante: O debate e a aprovação de leis, bem como orientações técnicas para suas implantações, que aproximam a Assistência Social a uma política garantidora de direitos aconteceram a partir dos governos ditos “populares”, que assumiram o poder no Brasil a partir de 2003, com contornos aproximados de teorias e ideologias da matriz socialdemocrata, como se percebe na legislação.

Em 2003, as deliberações das Conferências Municipais e Estaduais, e da IV Conferência Nacional de Assistência Social, indicam o redesenho da Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004), na perspectiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como o sistema de gestão da Política de Assistência

Social, no sentido de materializar os princípios, diretrizes e objetivos da LOAS. Esse processo foi resultado de intenso debate com os diversos atores e setores da Sociedade, resultando em sua aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS em dezembro de 2004. Em 2005, foi aprovada a Norma Operacional Básica (NOB SUAS 2005), que constrói e define as bases para a implantação do SUAS. Em 2011, a Lei 12435 altera a LOAS e determina o SUAS como sistema de gestão da Assistência Social, descentralizado e participativo. Em seguida, em 2012, foi aprovada uma nova NOB SUAS, que disciplina a gestão da política de Assistência em todo o território nacional. Esses são marcos da nova política, que inauguram no país um novo modelo de gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, com a responsabilidade de garantir proteção e direitos sociais.

A Assistência Social, apresentada como uma inovação na Constituição de 1988, enquanto Política Nacional de Seguridade Social, trouxe consigo muitas novidades e avanços, e proporcionalmente muitos desafios, que serão apresentados no próximo capítulo, no percurso do SUAS.

3 SUAS – A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE UM STATUS DE POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

A Política de Assistência Social elencada na Constituição de 1988, busca romper com a forma tradicional no campo da assistência social, trazendo para o cenário, novidades importantes, como a primazia do Estado na condução da política, apontando a integração entre o econômico e o social, o caráter de integralidade, direito não contributivo, o acesso a benefícios e a serviços, a universalidade, a participação popular, e outras, que apontam para a proteção integral do cidadão.

A política já se mostra inovadora ao apresentar sua organização em princípios, objetivos e diretrizes, que segundo Oliveira, Carraro, Anunciação (2013, p.27, 38 e 61), são inseparáveis e complementares:

Os princípios da política pública de assistência social são os alicerces, os fundamentos, as qualificações essenciais dos demais enunciados intencionais [...] os objetivos traduzem a perspectiva da concretização dos princípios, efetivados a partir da operacionalização das diretrizes e [...] As diretrizes orientam o rumo (e gestão) da organização, concebida e executada, tendo como alicerce, fundamentos, qualificações essenciais – os princípios no cumprimento de seus objetivos.

Ao enunciar os princípios¹⁷, reafirma a assistência social num cenário de política pública de garantia de direitos, com função de proteção social, nos marcos da cidadania e da democracia. “Trata-se de um pacto que inclui a universalidade da proteção social na seguridade social” (SPOSATI, 2009, p.15).

Com objetivos¹⁸ de fornecer proteção social, por meio das provisões socioassistenciais; assegurar direitos socioassistenciais e promover a vigilância

¹⁷ Seguindo a LOAS/1993, a Política de Assistência Social é fundada nos princípios democráticos: I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem distinção 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.

¹⁸ Art. 2º - A Assistência Social tem como objetivos (redação dada pela Lei 12435/2011 - Lei do Suas: I proteção social, que visa garantia a vida, à redução de danos e à prevenção de incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção e a integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias, e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III a defesa dos direitos, que visa garantir o pleno acesso a direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

social, o SUAS representa uma forte mudança de concepção em que se efetivam as seguranças sociais como direitos, para todos os membros da sociedade. E assim, se propõe a romper com a lógica de assistência de ações pontuais, fragmentadas, segmentadas, direcionadas ao atendimento da pobreza. Ações até então dedicadas ao atendimento dos carentes, dos necessitados, dos mais pobres, vinculadas a religião, a caridade, a meritocracia, a ajuda, ao favor.

Indica que a questão social deve ser enfrentada pela assistência social, de forma integrada às políticas setoriais¹⁹, reafirma a assertiva de que as situações são geradas por causas diversas, e para sua eficácia precisa de ações que sejam desenvolvidas pelo conjunto de políticas públicas, o que ainda é um desafio, dentre outras causas, porque “a intersectorialidade supõe vontade e decisão política dos agentes públicos” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2017, p. 62). Pactuar essa integração entre as políticas sociais não tem se mostrado prioridade para os gestores.

Preconizando a Assistência Social como direito de cidadania, a PNAS (2004) busca garantir atendimento as necessidades básicas da população que se encontra vulnerável pela pobreza e exclusão social, assegurando direito social, incluindo os sujeitos a qual se destinam como cidadãos, quais sejam: famílias e grupos sociais que se encontram em vulnerabilidade e risco. Assim, altera a tradicional lógica de inserção na política dirigida aos sujeitos incapacitados para o trabalho, ou em vulnerabilidades decorrentes dos ciclos geracionais. Apesar de incluir os até então excluídos, descola a população usuária da sua condição de classe social, que “está na gênese da experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade, que marca a vida dos usuários da Assistência Social” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2017, p. 63).

Quanto ao financiamento, a novidade da política está no cofinanciamento e pelo repasse fundo a fundo, a partir de planos de ação, sendo o órgão gestor de cada um dos três estados federativos, responsável pela administração do fundo, sob orientação, controle e fiscalização dos Conselhos respectivos. Para a garantia do recebimento do cofinanciamento de serviços continuados, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pelos entes federados, a política estabelece critérios

¹⁹ Em parágrafo único, a LOAS, com redação dada pela Lei 12435/2011, define: para enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sócias e promovendo a universalização dos direitos sociais.

de partilha, de repasse de recursos, de requisitos e de incentivos, assim garantindo o acesso e a universalização da cobertura e o atendimento da demanda da sociedade. Cria espaços de negociação e pactuação permanente para discutir aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, sendo eles a Comissão Intergestores Tripartite – CIT e Comissão Intergestores Bipartite – CIB. Explicam Couto, Yazbek, Raichelis (2017, p.67) que “os fundos de Assistência Social são *locus* privilegiado para a gestão do financiamento da política pública nas três esferas de governo”.

Como modelo de proteção social não contributivo, direcionado para realizar ações que protejam os cidadãos contra riscos sociais próprios dos ciclos de vida e para atender necessidades individuais ou sociais, norteado por diretrizes²⁰ que vão efetivar a Política como direito de cidadania, dentre as quais a centralidade e a primazia do Estado na condução da Política de Assistência Social, além de delimitar uma área de ação dos três entes federativos, desafiam o Estado na gestão da política, que precisa estar embasada em princípios e valores éticos, como direitos, cidadania, dever do Estado, vinculando a Assistência social a uma gestão planejada, criando espaços de decisão democrática com representações da sociedade, numa concepção de usuário como cidadão de direitos, não mais sujeito carente que necessita ser assistido.

A Assistência Social ao definir o rompimento com práticas conservadoras desafiam os gestores a tratar com um cidadão usuário de direitos, direcionando seu olhar de planejamento e liberação de recursos para as necessidades sociais da população, rompendo com a histórica prática de tratar dos pobres, quando repassava a responsabilidades pelas ações sociais para o setor privado, que tradicionalmente tem suas práticas vinculadas a missão da organização, e não a garantia de direitos como previsto na nova Política.

Ao organizar os benefícios, apresenta avanços substanciais. A concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que repassa renda as pessoas com deficiência e aos idosos sem meios de prover sua própria manutenção, bem como de Benefícios Eventuais, com garantia de provisões suplementares e provisórias

²⁰ São Diretrizes da Assistência Social, com base na LOAS: I A descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera do governo; II participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III Primazia na responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo.

prestadas aos cidadãos e às famílias em razão de situações de vulnerabilidades e calamidade pública. “Em 2011 observa-se um processo de redução da pobreza e da pobreza extrema no país. Nesse contexto, é inegável o significado da conquista de uma renda mensal assegurada a 13,5 milhões de brasileiros” (YAZBEK, 2018, p.100). Segundo dados da SAGI, em novembro de 2017, mais de 4,5 milhões de pessoas receberam o BPC, sendo 2 milhões de idosos, e 2,5 milhões de pessoas com deficiência.

A partir da LOAS (1993), os Conselhos e as Conferências assumiram um lugar privilegiado de construção da política, presentes na organização da Assistência Social como Sistema Único de Assistência Social – SUAS, impondo a necessidade de controle social onde a participação popular é essencial, também aí apontando para a marca da cidadania e da democracia. Apesar da organização dos Conselhos, a política ainda precisa avançar na construção de estratégias e espaços que ampliem o protagonismo popular, permanecendo esse um desafio.

Embora inegáveis os avanços na política de Assistência social, materializar essas mudanças na vida da população, como garantia de direitos, ainda constituem desafios, pois não se concretizam para grande parte da população. Ao confrontar-se com a herança brasileira de assistência social vinculada ao histórico de prática conservadora, atendida pela filantropia, a política nem sempre tem caminhado na direção da cidadania, prevalecendo práticas voltadas para a pobreza extrema, descaracterizando a nova política voltada para a garantia de direitos.

Em seus estudos com usuários da política de assistência social, Silva (2014, p. 96) afirma:

A definição de público-alvo previsto na PNAS ainda não se incorporou na vida da grande maioria da população usuária, permanece definindo os sujeitos atendidos como aqueles pertencentes à classe subalterna, que necessitam de “ajuda”, de “reorganização perante a sociedade”, inclusive sem se perceberem sujeitos dessa mesma sociedade.

Para Sposati (2009) as resistências na aceitação da assistência social como política de seguridade social, são ocasionadas porque não concordam que ela se constitua em política pública, de garantia de direitos, e também pelo desconhecimento do que é seguridade social, o que acaba reforçando a primeira causa. São resistências relacionadas às ideologias, mas também às mudanças de

paradigmas, cujos desafios vão de encontro com a herança brasileira no campo das políticas sociais.

Não há dúvidas de que a inclusão da assistência social no campo da seguridade foi amplamente inovadora, que amparar o SUAS em lei, definindo-o como sistema descentralizado e participativo para a gestão da Política de Assistência Social é fundamental, pois sem justiça e direito uma política se torna apenas uma ação técnica, burocrática, controladora. No entanto, Sposati (2009, p.15) alerta: “o que os constituintes aprovaram foi mais um vir a ser, mais uma intenção para o futuro do que a racionalidade da então – e até mesmo da atual - oferta da assistência social”.

Explicita Silva (2014, p. 89):

Um modelo de proteção social exige muito esforço de mudança na sociedade brasileira. Um modelo por si só não tem aplicação, quando é concebido pelo estranhamento do real; pelo contrário, pode até ser condicionado e deformado pelo real, caso não tenha domínio de seus elementos constitutivos e das dificuldades a serem enfrentadas.

De acordo com Colin (2012), o modelo de oferta de Assistência Social tradicional não foi superado, pois ainda prevalecem dois modelos em disputa, permeados por contradições técnicas, conceituais, jurídicas e normativas. Se o novo Sistema requer a presença do Estado, “dotado de seus recursos humanos, materiais físicos e financeiros, mediante cooperação e financiamento direto ou indireto”, existe também uma pressão das instituições públicas não estatais, para a prevalência de prestação de serviços, numa proposta de refilantropizar a Política. Essa pressão se apresenta em proposta de reforma do Estado “que constitucionalmente é responsável pelo asseguramento dos direitos sociais pela via da positivação de políticas públicas” (COLIN, 2012, p.198).

Nesse contexto, é fundamental considerar a perspectiva privatizadora do Estado. Contrariando aos preceitos da política de assistência social, que assenta a primazia da responsabilidade do Estado na função de fornecer proteção social, atuando junto à população em situação de vulnerabilidade social, o Estado neoliberal e neoconservador, na defesa do Estado mínimo, “propõe a privatização das ações executadas pelas políticas sociais públicas, e a refilantropização da Assistência Social, aspectos que se mostram acoplados com a herança patrimonial” (COLIN, 2012, p. 196).

Para Martinelli (2014) esse processo de precarização e de redução de direitos não é específico da assistência social, mas está nas disputas entre a consolidação das políticas públicas e as propostas de políticas econômicas que representam ameaças para a seguridade social. Com a fragmentação e focalização das políticas sociais públicas, há um risco de acabar com o processo de universalização de acesso e garantia de direitos, transferindo para a iniciativa privada a responsabilidade que é do Estado.

O autor refere a uma concepção gerencial, com princípios de focalização e de condicionalidades, de caráter fiscalizador e punitivo das políticas sociais, que exigem controles rígidos e atividades rotineiras dos trabalhadores sociais, deixando o usuário aquém dos processos participativos. O debate sai da agenda política passando para a esfera das agências internacionais. São políticas focalizadas, na busca por ações técnicas eficientes e eficazes. Por isso a grande preocupação quando a gestão estatal reforça a perspectiva econômica das políticas sociais.

Martinelli (2014, p. 238-9) complementa:

A lógica gerencialista das políticas sociais reforça a atenção individual aos sujeitos, transferindo as responsabilidades e os compromissos de criar condições de superação da situação de miséria, pobreza e desigualdade. É nessa lógica que são verificadas as contradições e fragmentações das políticas centradas nos indivíduos, com corte de renda, testes de meios, condicionalidades, seletividade, abandono da perspectiva coletiva e redistributiva do Estado, transferindo serviços para entidades privadas sem fins lucrativos e substituindo os serviços por bolsas.

Por isso, é preciso resistência e vigilância na defesa da política. O monitoramento e avaliação do Sistema devem ser constantes, bem como o controle da sociedade sobre a gestão da política, exigindo que o gestor centre o repasse de recursos públicos em ações para soluções e respostas para o desenvolvimento da proteção social para a população, priorizando a rede estatal no desenvolvimento da política de seguridade social, em detrimento da liberação de recursos públicos para o desenvolvimento de ações pelas entidades sociais, patrocinando ações de benemerência ou caridade.

Um desafio constante para a política pública de Assistência Social são as “crises do capital”. A recente crise institucional e do capital que o país atravessa, e com a qual tem convivido, tem ocasionado um forte reavivamento do pensamento conservador, próprio da ideologia da nova direita. O que se percebe é um orçamento reduzido no campo social, subordinando as políticas sociais aos ajustes da economia, contrariando a legislação, onde a universalização do acesso dá lugar a velhas práticas residuais. “As

transformações em andamento ocorrem não apenas em relação à ordem econômica, mas constituem um conjunto de mudanças e processos assimétricos e desiguais que atingem múltiplas dimensões da vida social” (YAZBEK, 2018, p.102).

Há ainda uma forte investida do Estado para a retirada e redução nos investimentos estruturais, desarticulando a política e em consequência os serviços através da precarização das condições de trabalho, redução de recursos humanos, num processo de desmonte da política pública, principalmente na Assistência Social.

Esses processos agravam a baixa efetividade da Política, fragilizam a imagem do servidor público junto a população e reforçam o discurso privatista da nova direita. Os investimentos do Estado na Política são essenciais para a garantia do acesso a recursos e serviços sociais, que “abrem espaço para o protagonismo e para a ação coletiva de atores políticos que lutam por outra ordem societária” (YAZBEK, 2018, p. 106).

Em tempo de crise, o resultado é o pacote de sempre: o aprofundamento da desigualdade econômica e de outros fenômenos ético-racial e de gênero, com aumento da pobreza extrema, precarização das condições de vida, desemprego, insegurança social, ampliação do individualismo, da competição, da violência estrutural.

Embora seja esse um momento adverso para a classe trabalhadora e de riscos para as políticas de proteção social e defesa de direitos (não somente da assistência social, mas também na previdência social e saúde), resultado da forte investida da nova direita, não estão descoladas de profundas resistências. O enfrentamento transita pelo debate e movimentos de resistências na defesa da política como asseguradora de direito, para consolidar esse sistema de forma clara e inequívoca. Silveira (2017, p. 505) contribui:

Daí a importância de dotar as políticas de potencial ético-político emancipatório, pela atuação da sociedade civil, com intensificação e unificação das lutas sociais em defesa da democracia e dos direitos, compreendidos em sua materialidade e função de travessia para uma nova cultura, uma nova sociedade.

É nessa relação adversa que se abrem os espaços contraditórios, onde ocorre a luta e a conquista. A reação às contrarreformas e à fragilização do SUAS, “vem dos agentes políticos inseridos nos espaços coletivos de vocalização e disputa de projetos coletivos, vem da força da sociedade civil, dos movimentos sociais, das lutas populares” (SILVEIRA, 2017, p. 504).

Segundo Couto, Silva (2009), um sistema de gestão e garantia de direitos sociais exige mais do que instrumentos legais para sua formalização. Portanto, na assistência social, não é suficiente que a população pobre brasileira introduza a legislação na sua vida, embora esse seja um caminho importante. As autoras complementam: “é preciso recolocar o debate sobre o espaço da política no campo do acesso ao excedente do capital como forma de garantir vida digna a todos os cidadãos brasileiros” (COUTO, SILVA, 2009, p.43).

Silveira (2017) instiga como possibilidade para fortalecer processos de resistência em defesa da Política, que sofre a fragilização de suas bases, uma aliança dos trabalhadores do SUAS com os usuários, as organizações populares e os movimentos sociais. No entanto pondera que esse protagonismo do trabalhador é dificultado pela forma frágil como ele se insere em organizações da sociedade civil e fóruns de garantia de direitos, pela precariedade de condições e vínculos de trabalho; e pelo predomínio de uma concepção institucionalista, centrada nas prescrições normativas, e não nos projetos de luta pelos direitos. Como define a autora: “Essa centralidade na normatização pode estar relacionada à frágil definição da assistência social como direito e a requisição política por sua legitimação na esfera pública do Estado” (SILVEIRA, 2017, p.498).

Muitos são os avanços e proporcionalmente as batalhas a ser combatidas. Inúmeros são os desafios a considerar, numa vigilância e luta permanente para defender a Política Nacional de Assistência Social, considerando que a sociedade brasileira traz consigo uma herança conservadora, ligada a filantropia, aliadas ao atual predomínio da ideologia da nova direita, de matriz residual. Há muitos desafios também para avançar na qualificação da política de assistência social, de forma que resulte de fato em proteção social universal, democrática e cidadã, pois que esse é um processo que não pode sucumbir ao desmonte de governos adversos.

Portanto, importante continuar a caminhada apresentando a estrutura da Proteção Social da Assistência Social, e decifrando o SUAS ao que se dará a dedicação na sequência.

3.1 DECIFRANDO O SUAS: CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em 2005, após decisão da IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi instituído a NOB/SUAS, expressando os inúmeros avanços conquistados e reafirmando os princípios e diretrizes já consolidados.

Em seu período de consolidação, o SUAS definiu competências, estabeleceu padrões de atendimento, expandiu equipamentos públicos de assistência social, organizou o cofinanciamento e estabeleceu mecanismos para provisão de recursos necessários ao funcionamento das ofertas e proteções da política.

Em 2011, a Lei 12435/2011 faz alterações na LOAS (Lei 8742/1993) com mudanças que acolhem os aspectos mais relevantes na construção do SUAS desde a NOB-SUAS 2005. Essa lei também materializa o SUAS, ao determiná-lo, no Art. 6º, como um sistema de gestão das ações na área de assistência social, organizado de forma descentralizado e participativo. Assim, ele passa a integrar plenamente o escopo da LOAS, e essa Lei passa a ser conhecida como Lei do SUAS.

Como sistema unificado, o SUAS se organizou em todo o território nacional atribuindo responsabilidades e definindo vínculos em relação ao sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, regulando a prestação dos atendimentos que asseguram os direitos nessa política.

Nesse sentido, a Política de Assistência Social deve prover recursos para atender algumas necessidades humanas, que resultam das relações que se estabelecem na sociedade do capital e que produzem desigualdades socioeconômicas, levando grande parte da população à pobreza, pobreza extrema e subalternidade. Ela deve ofertar provisões sustentadas pelo orçamento público, na qualidade de garantia social, fornecendo um conjunto de seguranças sociais as famílias e indivíduos.

As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir a função de proteção social, pois são políticas públicas com a intenção de concretizar o direito à seguridade social. A Assistência Social se apresenta como “uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos” (SPOSATI, 2009, p.22).

Construir seguranças sociais é próprio de políticas de seguridade social. Segundo Sposati, “A multiplicidade de situações exige a garantia de um conjunto de segurança a se contrapor as incertezas sociais” (2004, p.44). Mas adverte apesar da segurança ser uma necessidade do indivíduo, ela não é uma solução de caráter individual. As seguranças garantidas na Política de Assistência Social foram organizadas na PNAS 2004:

I - Segurança de acolhida²¹ – É provida através de ofertas públicas de espaços e serviços para a realização de atenções de proteção social básica e especializada. As instalações físicas e a ação profissional devem conter condições de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, de aquisições materiais, sociais e socioeducativas. Supõe a oferta de ações de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como rede de serviços para oferta de locais de permanência de indivíduos e família sob curta, média e longa permanência, através de alojamentos, vagas de albergagem e abrigos.

II - Segurança social de renda – é operada através de: concessões de bolsas-auxílios financeiros, sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; 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 e, ou, incapacidade para a vida independente ou para o trabalho.

III - Segurança do convívio – exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para: 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.

IV - Segurança do desenvolvimento da 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 sob contingências e vicissitudes.

V – 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 as famílias, seus membros e indivíduos (BRASIL, 2004).

Tapajós (2013, p.1) contribui afirmando que as seguranças sociais na Assistência social representam “um arco de coberturas do campo da proteção social, as quais reduzem ou previnem riscos e vulnerabilidades, bem como necessidades emergentes ou permanentes dos usuários ou potenciais usuários da Assistência Social”.

Sposati (2009, p. 15) defende que as seguranças sociais são “como bem público e social do estatuto de uma sociedade para alcançar todos os seus membros”. Nesse sentido, direcionada para o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, a assistência social construída no SUAS, prevê uma rede socioassistencial, capaz de efetuar garantia de seguranças sociais, que são alicerces da proteção social.

²¹ Por interesse desse estudo, a segurança de acolhida será retomada no próximo capítulo.

Para cumprir as funções de garantia de direito e de proteção social, o SUAS organiza a rede socioassistencial em todo o território nacional, provido por ação de uma rede hierarquizada, organizada por níveis de complexidade e por porte de município. “Considera-se rede socioassistencial o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS” (NOB-SUAS 2012, art. 9º).

Essa rede é composta pelo estado (gestor da política pública de assistência social), pelas unidades públicas estatais (CRAS e CREAS), pelos órgãos das unidades públicas governamentais e não governamentais, que são prestadores de serviços, programas, projetos e ações socioassistenciais e pelas entidades e órgãos privados não governamentais de atividades de assessoramento, defesa e garantia de direitos.

Apontado como um marco da Política de Assistência Social, a expansão dos equipamentos públicos amplia a presença pública nos territórios mais vulneráveis, consolidando o atendimento social para as famílias, aumentando seu potencial protetivo. “A proteção social na Assistência Social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da seguridade social” (NOB-SUAS, 2012, p. 16).

A Lei 12435/2011 acrescenta à LOAS (1993) o art. 6º A, organizando a Assistência Social em proteções²²: Proteção Social Básica, e Proteção Social Especial, dividida essa última em média e alta complexidade. Couto, Yazbek e Raichelis (2017, p. 64).explicam que “a desigualdade social e a pobreza, inerentes à sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de desproteção social que exigem atenção estatal diferenciada para seu enfrentamento”.

²² Há aqui a necessidade de fazer um parêntese, uma distinção entre a proteção social como uma das funções do SUAS, e a rede hierarquizada do SUAS, que se organiza em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Pereira, 2002, auxilia para esse entendimento: A proteção social engloba a segurança social, tem o objetivo de concretizar o direito à seguridade social, constitui um sistema que pretende segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais, que afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. A Assistência Social constitui-se em um sistema de proteção social que deve garantir aos cidadãos os direitos socioassistenciais, e faz isso por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros.

A proteção social básica é conceituada como “conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, LEI 12435/2011, p. 6).

O contexto jurídico atribui à proteção social básica a dimensão de se antecipar e prevenir situações de riscos, portanto uma proteção socioassistencial com caráter preventivo e de promoção de inclusão social, destinado a população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, da privação e ou fragilização de vínculos afetivos. Dessa forma, a proteção social básica é inovadora, rompendo com a histórica atenção voltada para ações focalizadas na pobreza, assegurando patamares de dignidade e de desenvolvimento integral. Uma proteção para além de vulnerabilidades e riscos sociais, que atua no desenvolvimento de potencialidades, reconhecendo que as famílias detêm ativos importantes, não sendo desprovidas de tudo. Sposati (2009) se refere a proteção social em que o usuário seja reconhecido como cidadão de direitos e não mais sujeito carente ou assistido.

A Lei do SUAS (2011) define ainda, que os serviços de proteção social básica são ofertados nos CRAS, ou de forma indireta pelas entidades socioassistenciais a ele referenciadas, na sua área de abrangência.

§ 1º: O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidades e riscos sociais, destinadas a articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL, LEI 12435/2011).

Ou seja, localizado em áreas de vulnerabilidade social, ou próximo delas, o equipamento público se torna referência em proteção básica da assistência social no seu território de abrangência. O CRAS é o responsável pelas orientações do poder público, alinhadas às normativas do SUAS, sob orientação técnica, monitoramento e avaliação do gestor municipal.

Trata-se de gerenciar de maneira coordenada, a rede socioassistencial, o acolhimento, a inserção, o atendimento, o encaminhamento e o acompanhamento dos usuários do SUAS, definindo fluxos e procedimentos que reconheçam a centralidade do trabalho com famílias no seu território de abrangência. O CRAS é

também responsável por alimentar com dados, os sistemas Rede SUAS entre outros.

O PAIF, ofertado necessariamente no CRAS, é o seu principal serviço, como trabalho especializado, de responsabilidade exclusiva do poder público, reafirmando a perspectiva dos direitos sociais, se propondo a romper com a histórica tradição assistencialista, clientelista, segmentada na prestação dos serviços públicos de assistência social. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais o define:

Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos, e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (BRASIL, 2009, p. 06).

O PAIF consolida a matricialidade sociofamiliar do SUAS no território de abrangência do CRAS. Para isso, conhecer o território, e os dados provenientes da vigilância social é fundamental para o planejamento das ações desse Serviço.

A articulação do PAIF com a rede socioassistencial é imprescindível para o trabalho social com famílias, porque possibilita conhecer vulnerabilidades e capacidades do grupo familiar, permitindo o planejamento conjunto em direção a integralidade, e assim rompendo com atendimentos fragmentados, que reforçam os papéis tradicionais, promovendo desigualdades. Segundo o Caderno de Orientações Técnicas Nº 1:

O PAIF também é estratégico para o SUAS por contribuir para a integração dos serviços socioassistenciais, programas de transferência de renda e benefícios assistenciais, potencializando o impacto das ações e serviços da assistência social para famílias, nos territórios dos CRAS (BRASIL, 2012, p. 24).

O Serviço deve assegurar espaços de convívio, garantir o acesso a direitos socioassistenciais, contribuindo para a capacidade protetiva das famílias, ampliando suas perspectivas de vida e o acesso a oportunidades. Numa perspectiva de proteção integral, é imprescindível que a família receba apoio e fortalecimento para o seu protagonismo, a fim de que possam cumprir com suas responsabilidades legais de cuidado e proteção de seus membros, contribuindo para a construção de relações familiares mais equânimes. Nesse sentido, é fundamental o estímulo a

participação das famílias no planejamento das atividades e avaliações, contribuindo em todo o processo de operacionalização do PAIF.

Além do PAIF, são serviços do CRAS, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos pode ser desenvolvido pelo CRAS (serviço próprio) ou pela rede socioassistencial de serviços a ele referenciada, mediante organização e gestão do gestor da Política no município. É organizado por ciclo de vida, a partir de intervenção social planejada e organizada por percursos, com a finalidade de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social, garantindo aquisições progressivas aos usuários.

Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009, p.9).

Os rompimentos de vínculos familiares e sociais podem agravar as situações de usuários que se encontram impedidos de convivência devido ao ciclo geracional ou em razão de deficiência permanente ou temporária. O Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas tem por finalidade a prevenção de riscos, da exclusão e do isolamento, desenvolvendo mecanismos para a inclusão social, buscando oportunidades que potencializem autonomia das pessoas com deficiência e idosas.

O serviço deve contribuir com a promoção do acesso de pessoas com deficiência e pessoas idosas aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e a toda rede socioassistencial, aos serviços de outras políticas públicas, entre elas educação, trabalho, saúde, transporte especial e programas de desenvolvimento de acessibilidade, serviços setoriais e de defesa de direitos e de programas especializados de habilitação e reabilitação. Desenvolve ações extensivas aos familiares, de apoio, informação, orientação e encaminhamento, com foco na qualidade de vida, exercício da cidadania e inclusão na vida social, sempre ressaltando o caráter preventivo do serviço (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009, p. 16).

Os serviços, programas, projetos, e benefícios do SUAS, ofertados nos CRAS devem expressar a garantia das seguranças sociais afiançadas pela política de assistência social, que no caso da Proteção Social Básica são a acolhida, a segurança de convívio familiar e comunitário e a segurança de desenvolvimento da autonomia.

As proteções sociais, básica e especial devem ser ofertadas pela rede socioassistencial de forma integrada, e sempre que necessário, deve se efetivar a referência de usuários para o CREAS, e a contrarreferência para o CRAS.

A proteção social especial é definida como “conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos” (LEI 12435, 2011, Art. 6º, p.6)

A PNAS define:

[...] é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos, e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. \são serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos, apoios a processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do executivo (BRASIL, 2004, p. 31).

Os serviços de proteção especial de média complexidade são aqueles dirigidos a famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que os vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos.

O CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social) é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada ao atendimento dos indivíduos e famílias com direitos violados, tendo como um dos serviços o PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos) que consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Esse Serviço se dá de forma articulada com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.

Outros serviços ofertados na proteção social especial de média complexidade são: “serviço especializado em abordagem social, serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC), serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias, serviço especializado para pessoas em situação de rua” (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009, p. 19 a 31).

Já os serviços de proteção especial de alta complexidade são aqueles que “garantem proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) para famílias e indivíduos com seus direitos violados, e que se encontram sem referência, e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (PNAS, 2004, p.32).

Ainda de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistencias (2009, p 31 a 45) são ofertados os seguintes serviços:

1. Serviço de acolhimento institucional: a) para crianças e adolescentes nas modalidades de atendimento em unidade residencial e atendimento em unidade institucional, b) para adultos e famílias, que pode ser nas modalidades semelhante a uma residência, de passagem para oferta de acolhimento imediato e emergencial, c) Para mulheres em situação de violência; d) para jovens e adultos com deficiência e e) para idosos, nas modalidades de atendimento em unidade residencial e em unidade institucional com característica domiciliar. 2. Serviço de acolhimento em repúblicas para jovens, para adultos em processo de saída das ruas e para idosos. 3. Serviço de acolhimento em família acolhedora e 4. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

3.1.1 Eixos Estruturantes da Política: Família e Território

Na política de assistência social, a família ganha um papel central, deslocando a abordagem do indivíduo para o núcleo familiar. O SUAS determina a matricialidade sociofamiliar como um de seus eixos estruturantes.

Ao trazer para a família à centralidade, há o reconhecimento de que ela sofre fortes pressões dos processos de exclusão sociocultural, que acentuam suas fragilidades e contradições na proteção primária de seus membros, e por isso precisa ser cuidada e protegida, enquanto sua condição de sujeito de direitos. Para

Silva (2014, p. 105): “significa pensar a família como compreensão condensada dos reflexos da desigualdade social brasileira, como núcleo de resistência e produto de uma realidade dura”.

As famílias estão condicionadas pelas transformações da sociedade, pelas relações econômicas e sociais, do mundo do trabalho, de hábitos e costumes, pelo avanço da ciência e da tecnologia, determinando alterações nas suas relações, resignificando sua composição e o seu papel enquanto proteção primária, o que justifica sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social. O Caderno de Orientações Técnicas do PAIF, vol. 1, orienta: “O trabalho social com famílias deve garantir apoio e proteção às famílias, promovendo maiores graus de autonomia e empoderamento, negando uma ação moralizadora ou modeladora dos modos de vida e das crenças dos grupos familiares” (BRASIL, 2012, p. 18).

Para Sposati (2014), o modelo do trabalho social com famílias precisa conhecer a capacidade protetiva da família, de forma que ele seja uma aquisição no processo de proteção, e não um administrador de acessos sociais. Para isso, é preciso a leitura da totalidade de seus membros, para não se tornar uma agenda moralista, voltada para o público de baixa renda. É preciso desconstruir o conceito de família em vulnerabilidade social, construindo metodologias e estratégias para a construção de uma agenda política de construção de direitos à proteção social.

As transformações sociais têm ocasionado discussões sobre a definição de famílias. Segundo a PNAS 2004, “podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade” (BRASIL, 2004, p. 35).

Essas mudanças relacionadas à ordem econômica e a organização do trabalho, pelas quais passam as famílias, tem fortalecido uma lógica individualista, que repercutem radicalmente na organização das famílias, com grupos familiares menores, variedades de arranjos familiares e um processo de empobrecimento acelerado, além da territorialização das famílias geradas pelos movimentos migratórios.

As fragilizações dos vínculos familiares e comunitários tornaram as famílias mais vulneráveis. São vulnerabilidades relacionadas a pobreza, a conjuntura econômica, mas também aos diferentes arranjos familiares e aos ciclos de vida. Portanto não são condições individuais.

Com o aumento das desigualdades sociais, próprias da sociedade capitalista, o grau de vulnerabilidade das famílias vem aumentando, exigindo que as famílias desenvolvam complexas estratégias de relações entre seus membros para sobreviverem. Isso reforça a importância da política de assistência social no conjunto protetivo da seguridade social. Conforme o Caderno de Orientações Técnicas Sobre o PAIF, v.1, “É preciso compreender as famílias como um conjunto de seres históricos, que tiveram experiências diferenciadas, em contextos diversos, e que respondem, por isso, de forma distinta as atuais vivências, o que modifica as dinâmicas e relações familiares” (BRASIL, 2012, p. 18).

Considerando as diversidades culturais, nas famílias, muitas vezes, existem hierarquias consolidadas, onde alguns dos seus membros são coagidos, redundando em desigualdades e opressão. A assistência social tem aí um papel importante, nos processos sociais emancipatórios²³ destas famílias, enquanto sujeito coletivo.

Nesse sentido, é preciso desenvolver ações de caráter protetivo e preventivo com as famílias, que não reforcem os papéis tradicionais, que promovem desigualdades. Além de desnaturalizar a violação de direitos no âmbito doméstico, contribuindo para relações intrafamiliares mais equânimes, promovendo as famílias, e em consequência, suas comunidades, a protagonistas de sua história, sujeitos de direitos, e não somente meras receptoras de serviços e benefícios socioassistenciais (CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS SOBRE O PAIF, v.1, 2012, p. 18).

Sposati (2009, p. 43) contribui: “A família é o núcleo protetivo intergeracional, presente no cotidiano e que opera tanto no circuito de relações afetivas como de acesso materiais e sociais. Fundamenta-se no direito à proteção social das famílias, mas respeitando seu direito à vida privada”.

Portanto, ao considerar a centralidade na família, reitera-se a necessidade e a importância de uma assistência social como política universalista, pautada na garantia de direitos e na proteção social, garantindo seguranças, que valorizem a convivência familiar e comunitária.

²³ Processos sociais e emancipatórios são aqueles que contribuem “[...] com a efetiva transformação social. Mas a quais processos nos referimos? Àqueles que instigam a mobilização, a conscientização, a organização, a autonomia, a participação efetiva dos sujeitos no conjunto da vida social.” (PRATES, 2013, p. 2)

A territorialização é outro eixo estruturante do SUAS. A assistência social organizada como um sistema descentralizado e participativo tem seus equipamentos e os serviços públicos nos territórios. É ali que se materializam os objetivos e princípios do SUAS.

O território é um espaço concreto, dinâmico e contraditório, formado por um coletivo que ali vive. Segundo Sposati (2009, p. 45) “é uma dimensão política que supõe o reconhecimento da heterogeneidade dos espaços em que a população se assenta e vive, bem como o respeito cultural aos seus valores, referências e hábitos”.

A territorialização implica na necessidade de relacionar as pessoas e seus territórios, com o objetivo de conhecer a realidade da família. As intervenções da política de assistência social se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios, e que exige cada vez mais o reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações. A qualidade de um território pode ser fator de proteção ou desproteção. Para Andrade (2012, p. 15) “uma visão social exige relacionar as pessoas e seus territórios, identificando no cotidiano o “território vivido”, os riscos e vulnerabilidades, mas também as potencialidades e os recursos disponíveis”.

Nesse contexto, Sposati (2013) orienta que analisar o território no tempo, no espaço e na história, significa compreender as relações sociais que acontecem ali, para a leitura de expressões da questão social. O território tem uma dimensão histórica, é onde se constitui e constrói uma identidade a partir de uma dinâmica de relações. Silva (2014, p. 107) conclui: “vai além do espaço territorial, geográfico, é considerado um espaço vivido pela população que lá se encontra”.

Santos (2012, p. 25-33), diz que não faz mais distinção entre território e espaço, o que importa é o território que incluem todos os atores, ao que chama “território usado”, explicando:

É a unidade dos acontecimentos e a cumplicidade das formas que perfazem a unidade do espaço [...] A sociedade exerce permanentemente um diálogo com o território usado, e que este diálogo inclui as coisas naturais e artificiais, a herança social e a sociedade em seu momento atual [...] o espaço é manipulado para aprofundar as diferenças de classes [...] a crescente separação entre as classes agrava a distância social.

Assim, corrobora com o entendimento de que nos territórios se reproduzem as relações da sociedade capitalista, que podem ser de inclusão ou de exclusão. É dessa relação que resultam as desigualdades sociais, cujas consequências estão presentes nas capilaridades dos territórios. Parafraseando Yamamoto (2008), as relações produzidas na sociedade capitalista, são resultado das relações de

produção, que se reproduzem também nas relações sociais, intensificando as diferentes classes sociais, trazendo consigo o aprofundamento da questão social. É no movimento para sua valorização, que o capital “potencia exponencialmente as desigualdades, inerentes a essa relação social” (IAMAMOTO, 2008, p. 53).

Koga e Nakano consideram que as desigualdades sociais se projetam no campo da ocupação social, diferenciando moradores e cidadãos. “Enquanto os moradores povoam os lugares, os cidadãos possuem condições e poder para interferir nas decisões coletivas, que dizem respeito ao destino desses lugares” (2006, p.99).

Couto, Raichelis, Yazbek (2017, p. 63) avaliam que o território:

Possui uma dimensão inovadora como “espaço usado” (Milton Santos); como possibilidade de superação da fragmentação das ações e serviços, organizados na lógica da territorialidade, e como espaços onde se evidenciam as carências e necessidades sociais, mas também onde se forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas.

Portanto, os territórios não são apenas espaços de desigualdades, mas também de possibilidades, quando atuam com outros atores na produção dos espaços da vida social. Andrade (2009, p. 97) também contribui:

A gestão descentralizada, democrática e territorializada da Política de Assistência Social tem o potencial de tornar-se *locus* irradiador da democratização do poder, da informação e do conhecimento, em conformidade com os princípios, diretrizes e estratégias estabelecidas pela referida política pública.

Cabe importante atenção para a observação de Sposati (2009, p.17): “Não há como trabalhar território descolado da totalidade, nem crer, de forma messiânica, que, com base no território, pode-se construir a emancipação da sociedade em relação ao capital”.

Para o desenvolvimento do trabalho com famílias no território, segundo o SUAS, é central reconhecer o processo de apropriação e domínio do espaço socialmente produzido, considerando a direção política e econômica, que conduz o processo de produção. Essa abordagem é fundamental para identificar e problematizar as múltiplas dimensões para uma abordagem territorial, para garantia e efetivação de direitos de cidadania, a partir de política pública social. Para Koga (2003, p. 25), “pensar na política pública a partir do território, exige também um

exercício de revista na história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território”.

Portanto, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções a partir de recortes territoriais e intervir através das políticas públicas. No SUAS, a territorialização é uma concepção inovadora ao prever uma íntima e dinâmica relação da rede socioassistencial com o território, atuando sobre suas dificuldades e potencialidades, com respeito a cultura local.

O trabalho com famílias e indivíduos, reconhecendo que as demandas extrapolam o escopo da política de assistência social, requer uma ação integralizada, de ações realizadas pelas diversas políticas públicas requer a intersetorialidade entre as políticas setoriais.

A assistência social transitando pela seguridade social é política de proteção social assim como a Previdência e a Saúde, portanto, prover proteção social não é especificidade de uma única política, em seu sentido pleno, ela vai acontecer somente de forma integrada com as demais políticas, pois os riscos sociais fazem parte do campo de relações da vida humana, portanto a cobertura da proteção não está na especificidade de apenas uma política. Segundo Sposati, 2009, como nenhuma política guarda resolutividade plena em si, a intersetorialidade é substantiva a todas as políticas.

A NOB-SUAS (2012), entendendo a necessidade da assistência social se articular com outras políticas para o enfrentamento da questão social, reafirma dentre os princípios organizativos do SUAS, a intersetorialidade.

A intersetorialidade prevê ações de articulação entre as políticas públicas, planejando e desenvolvendo ações conjuntas para o enfrentamento das desigualdades sociais identificadas, mesmo que ela tenha sido identificada em apenas uma das áreas.

A intersetorialidade deve expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas. Supõe a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2017, p. 61).

Oliveira, Carraro, Anunciação (2013) destacam que a fragmentação reduz a prática, limita o direito, portanto é necessária a articulação de saberes, superando a

fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais, numa perspectiva de intersectorialidade, respondendo com efetividade a problemas sociais complexos. Nas suas palavras: “os programas, projetos, serviços, benefícios e políticas são setoriais, o usuário não. Se assim o forem fragmenta-se o sujeito e ao fazê-lo não se atinge o objetivo, a intenção” (OLIVEIRA, CARRARO, ANUNCIAÇÃO, 2013, p. 121).

Bellini, et all (2014) referem a importância de romper com ações fragmentadas, na direção da intersectorialidade, que promovem, criam e editam ações, potencializando um atendimento integral aos sujeitos, por meio das políticas sociais. Porém, advertem que ela somente será efetiva se assumida pelos gestores e pelos executores.

Portanto, para que as ações sejam concretas na direção da intersectorialidade é necessário vontade e decisão política dos agentes públicos, com espaços de garantia de comunicação e de capacidade de negociação, com o estabelecimento de relações horizontais entre os parceiros, respeitando a diversidade e particularidades de cada setor.

Ao se referir aos usuários da política de Assistência social, a PNAS aponta:

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no caso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 27).

Nessa perspectiva, supera a fragmentação por segmentos (idoso, adolescente, população de rua, entre outros) e a focalização nos pobres, deslocando a abordagem para indivíduos e famílias que vivenciam algum tipo de situação de vulnerabilidade e risco social. Esses termos, também estão presentes nos objetivos da proteção social básica e proteção social especial, já mencionado anteriormente neste texto.

3.1.2 O Risco e a Vulnerabilidade como Categorias Explicativas da Política de Assistência Social

Esse estudo seguirá uma discussão sobre riscos e vulnerabilidades, feito por Sposati (2009), como contribuição para explicar esses conceitos na Assistência

Social. Para a autora, há uma aproximação entre os conceitos de desproteção e os de vulnerabilidade e risco, que geram muitos debates.

A autora busca fazer uma aproximação entre os diversos tipos de riscos, com o conceito dos riscos sociais. A primeira aproximação com o risco é a sua associação ao capitalismo. O simples empreender do capitalismo supõe correr risco, os países possuem medida de risco para investimentos econômicos financeiros, enfim, o termo risco faz parte do capitalismo. E faz outras aproximações com o risco, como as questões ambientais, onde há uma busca pela redução de danos à vida humana na prevenção de riscos naturais (terremotos, maremotos, enchentes), há a prevenção de riscos de acidentes no trabalho, de busca por seguranças nas instalações e o seu funcionamento, com a aproximação com a segurança pública na redução do crime e da violência, além da redução dos riscos de confronto massivos entre os países, culturas, grupos étnicos e religiosos.

Quanto aos riscos sociais conclui:

Está no convívio conflituoso entre as diversas formas de pensar, bem como nas ofensas, da presença da desigualdade, do desrespeito a equidade e das violações das integridades física e psíquica. São os riscos que surgem das relações e que levam à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão. Ainda podem ser relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio (SPOSATI, 2009, p. 29).

Continua a autora explicando que o grau do risco é fundamental, podendo provocar consequências mais ou menos intensas, dependendo do quanto vulnerável ou resistente está quem sofre o risco, assim como o grau de agressão do próprio risco. Portanto é necessário conhecer as incidências, as causas, as dimensões do dano para estimar a possibilidade de superação ou reparação. Assim, a prevenção para a redução dos riscos resulta em proteção.

Os riscos provocam padecimentos, perdas, como privações e danos, como ofensas à integridade e à dignidade pessoal e familiar, por isso conhecer onde os riscos se assentam é seguramente matéria primordial para aqueles que trabalham com proteção social (SPOSATI, 2009, p. 30).

Ela avalia que a segregação espacial nos territórios urbanos e rural, com acessos e infraestrutura precários, ocasionam riscos no cotidiano e cita outros fenômenos que também estão no campo dos riscos, provocando sequelas e danos, privações e fragilidades, dentre eles, as situações de isolamento, desagregação, desfiliação, ausência de pertencimento, discriminação, apartação e exclusão. Da

mesma forma são altos fatores de risco as questões da etnia, do gênero, da religião, da orientação sexual.

Associa o risco à sociedade capitalista, que gera desigualdade socioeconômica, causando a degradação humana. Explica que essa é uma sociedade com comportamento predatório, transformando a sociedade de classes em sociedade de riscos. As alterações no mercado de trabalho (desemprego, contratos precários, supressão de direitos dos trabalhadores, redução de postos de trabalho, tecnologia) e as alterações na família (pobreza na infância, famílias monoparentais, institucionalizações dos cuidados antes familiares, dentre outras) são fatores que aumentam o risco social. A globalização coloca não só as famílias, como os países em risco, pelo crescimento da desigualdade, principalmente pela forte presença do capital financeiro. Nesse sentido, merece atenção a população infanto-juvenil e adulta que vive nas ruas, e os cuidados (ou a falta de) com os idosos considerando que os riscos sociais têm relação direta com a vida e o modo de viver das pessoas, que são sobre determinados por sua condição social.

Como consequência, crescem as necessidades das atenções sociais prestadas pelos serviços de proteção social. Nesse contexto de expropriação, o acesso a serviços de assistência social passa a ser central.

Embora riscos e contingências sociais afetem, ou possa afetar todos os cidadãos, as condições que caracterizam o padrão de vulnerabilidade social para enfrentá-los e superá-los são diferentes entre esses cidadãos, por decorrência de sua condição de vida e da ocorrência da cidadania precária, que lhes retira condições de enfrentamento a tais riscos com seus próprios recursos. Assim, as sequelas desses riscos e as vulnerabilidades em enfrentá-los e superá-los podem ser mais ampliadas para uns do que para outros (SPOSATI, 2009, p. 32).

E complementa dizendo que é preciso caracterizar os riscos sociais que serão enfrentados pela política de assistência social, conforme a natureza do ciclo de vida, a dignidade humana e a equidade. Aprofundar essas dimensões permite a oferta de serviços apropriados para responder tais situações, reduzindo danos e restaurando vidas.

Em relação a vulnerabilidade, o caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF, vol. 1, refere que “não há um único significado para o termo vulnerabilidades, sendo este um conceito complexo e reconhecidamente multifacetado” (BRASIL, 2012, p.11).

Seguindo os ensinamentos de Sposati (2009) é preciso atenção aos múltiplos conceitos sobre vulnerabilidade. Dependendo de como o termo é utilizado, pode trazer um estigma ao carimbar alguém de vulnerável. Trata-se de uma categoria para designar alguém, e por isso esse sujeito passa a ser sujeitado, perdendo a categoria de cidadão. É usado como uma forma de redução social, culpabilizando o sujeito pela sua fragilidade.

Sustenta que outra forma de entender vulnerabilidade é por uma concepção “fortalecedora das capacidades [...] um avanço capitalista para mercadorizar potencialidades” (SPOSATI, 2009, p. 34). Parte do entendimento do potencial ou das habilidades humanas, no sentido de que ninguém é vulnerável sob todas as dimensões, portanto, desenvolver capacidades seria um modo de enfrentar as vulnerabilidades. Esse processo é denominado de difusão do empreendedorismo. O pobre deve ser estimulado a investir em suas competências.

Em outra concepção, na direção de uma política de seguridade social, segundo SPOSATI (2009) é preciso construir o sentido de vulnerabilidade social relacionada a um dado risco social. Nessa ótica, o sentido é de ser vulnerável a uma dada ocorrência, estar mais sujeitado por algumas vivências já instaladas, numa ideia de estar mais predisposto a que ocorra algo. É necessário substituir a vulnerabilidade por força/resistência, eliminando os fatores de risco. A ideia de vulnerabilidade social indica uma predisposição à precarização, vitimização, agressão. Ela pode estar relacionada a carência de direitos, pois não é só econômica, ainda que os de menor renda estejam mais vulneráveis pelas dificuldades de acesso ao enfrentamento a riscos e agressões sociais.

Com a centralidade sociofamiliar no âmbito das ações da assistência social, é necessário analisar a capacidade protetiva da família e dos fatores de risco que a reduzem.

O exame da vulnerabilidade social diz respeito à densidade e à intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagir e enfrentar um risco, ou mesmo, de sofrer menos em face de um risco. Seria até a vivência de situações de quase risco [...]. No caso, atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar as potencialidades. Esse é o sentido educativo da proteção social, que faz parte das aquisições sociais dos serviços de proteção (SPOSATI, 2009, p. 35).

O trabalho com vulnerabilidade reduz o efeito que um risco pode causar, é um trabalho preventivo. Não pode ser um olhar só da precariedade, mas também o dimensionamento da capacidade de resistência a confrontos e conflitos.

Não são todas as necessidades humanas de proteção que são de resolutividade da assistência social, como também não são as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social. Elas são comuns a várias políticas sociais e econômicas. A autora avalia que é preciso desenvolver conhecimentos e construir dados, metodologias de ação, para saber sobre riscos e vulnerabilidades sociais, saber quais os riscos e as vulnerabilidades sociais que a proteção social não contributiva tem por responsabilidade cobrir e prevenir, e que devem ser considerados a partir das seguranças sociais atribuídas à proteção social não contributiva.

3.1.3 Vigilância Socioassistencial: Função Essencial para Atender as Necessidades Sociais da População

Importante no debate da política ressaltar a Vigilância Socioassistencial, que é uma função da Assistência Social, conforme a NOB-SUAS (2012), para produzir, sistematizar informações, construir indicadores e índices das situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, buscando conhecer o cotidiano das famílias, a partir do lugar onde vivem; identificar e definir prioridades e construir e manter canais de informações para socializar dados, informações, direitos dos usuários e deveres dos gestores e trabalhadores. Não se trata de mera construção de estatísticas, mas de subsidiar a gestão da Assistência Social na operacionalização do SUAS. Oliveira, Carraro, Anunciação (2013, p. 85) explicam sobre Vigilância Socioassistencial:

Condições de organização, gestão e execução do SUAS, no sentido de materializar a PROTEÇÃO SOCIAL devida à assistência social e a DEFESA DE DIREITOS se dá, obrigatoriamente, pela FUNÇÃO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, com tarefas a serem compartilhadas entre o gestor municipal e as unidades públicas estatais de prestação de serviços (CRAS, CREAS, serviços de proteção básica e especial de média e alta complexidade) e as unidades estatais a quem cabe organizar e gestar os serviços de Proteção Social Básica (CRAS) uma vez que estas, conjuntamente organizam e gestam o SUAS, mantendo, obrigatoriamente, a homogeneidade na definição de prioridades de serviços, programas e projetos, guardadas as particularidades da realidade e dinâmica territorial.

Como instrumento orientador da gestão, a Vigilância Socioassistencial elabora diagnósticos municipais/ territoriais, mantendo-os permanentemente atualizados, identificando e definindo prioridades, num processo sistemático de monitoramento e avaliação. Assim, exerce vigilância sobre os padrões de serviços socioassistenciais.

Portanto, é o monitoramento quem subsidia a vigilância socioassistencial com dados que permitem verificar o impacto das ações planejadas e executadas para atender às demandas. São instrumentos de gestão que fazem parte do processo de planejamento do SUAS. No âmbito da gestão, a implantação de sistemas, como monitoramento e avaliação das ações permitiram um ajuste contínuo na implantação da política.

A NOB SUAS (2012) define no Art. 12 que é responsabilidade comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

XXVII – Implantar sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação para promover o aprimoramento, qualificação e integração contínuos dos serviços da Rede socioassistencial, conforme pacto de aprimoramento do SUAS e Plano de Assistência Social (BRASIL, p. 2012).

Atribui aos municípios a responsabilidade de realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência Social em seu âmbito.

Prates e Fernandes (2009) advertem que monitorar significa controlar aquilo que foi planejado, permitindo um acompanhamento permanente do processo que está sendo realizado, e também perceber a necessidade de modificar estratégias para que as ações sejam efetivas, de acordo com as necessidades que surgem. Nas palavras das autoras:

Os processos de monitoramento se constituem numa ferramenta gerencial, num processo de avaliação sistemática e contínua realizada durante a execução do projeto que serve para verificar se o desenvolvimento das atividades está sendo executado conforme o planejado e a partir de então modificar metodologias e, se necessário, realizar adequações, enfim, qualificar um processo em andamento (PRATES E FERNANDES, 2009, p. 179-80).

O monitoramento é um instrumento que produz, armazena, organiza dados, que alimentam a rede de informação do SUAS, um sistema SUAS-WEB, redes informatizadas, banco de dados, dentre outros, produzindo condições para as operações de gestão do SUAS.

Quanto a avaliação, no SUAS, Prates e Fernandes (2009) consideram que deve se constituir em um processo sistemático, que pode ser realizado antes, durante e após a implementação das ações, com a intenção de nortear projetos, programas e serviços, mas também para possibilitar o controle social e o controle de qualidade dos serviços prestados, compondo um processo mais amplo de planejamento, para atingir uma finalidade, orientada por uma proposta ou projeto ético político.

Para Guimarães (2006), a avaliação não pode ser entendida como uma ameaça, como um instrumento disciplinador e excludente, como um fim em si mesmo, aplicado no final do processo como uma sentença imposta pelos avaliadores. Complementa:

Na perspectiva do SUAS, deve ser entendida como um dos meios para manter a descentralização e a participação pois busca revisar os processos de forma periódica durante todo o processo de implementação do SUAS, o que caracteriza uma concepção de avaliação num paradigma de relação democrática, entre os envolvidos (GUIMARAES, 2006, p. 83).

Para que a avaliação ocorra é necessário partir dos dados do monitoramento, e de indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade social, relacionados com os objetivos, que devem permitir a mensuração, ou seja, medir os resultados.

Prates e Fernandes (2009) advertem que não bastam boas intenções para efetivar esse processo, pois a forma como são realizadas, expressa um processo político. Para que seja um processo inclusivo, articulando objetivos à finalidade, deve percorrer um caminho pela via da transversalidade, onde os envolvidos se reconhecem no processo, definindo a co-responsabilidade de todos com o processo.

O monitoramento e a avaliação são processos distintos, complementares e indissociáveis, porque estão em permanente interação. Seus resultados dependem da forma como esses instrumentos de gestão são concebidos e aplicados, sendo essas concepções determinantes como meios para garantir um processo democrático, que garantam a descentralização, a participação e o controle social.

O gestor tem papel fundamental no desenvolvimento da política. Na apresentação do caderno de orientações técnicas sobre PAIF, v.1 (2012) a Secretária Nacional de Assistência Social, Denise Colin (2012, p. 6), enfatiza:

Desenvolver e aprimorar o trabalho das proteções sociais nos territórios requer o compromisso dos gestores municipais, estaduais e do DF com a qualidade da oferta, garantindo espaços adequados e condições de trabalho. É um trabalho que incide nas singularidades dos modos de vida de cada território, demanda o aprimoramento de metodologias, por isso a importância da organização da gestão, da elaboração de diagnóstico do território, da promoção de diálogo com as demais políticas públicas, de forma a dar respostas integradas, que alterem qualitativamente a vida das famílias vulneráveis, e um olhar para dentro dos serviços, investindo na formação continuada e no estímulo para a troca de conhecimentos e às boas experiências entre equipes. (2012, p. 6)

É uma observação importante em um momento em que a seguridade social tem sido atravessada por concepções teóricas e ideológicas neoconservadoras, ocasionando estagnação e retrocesso na proteção social, com investidas para a retomada de velhas práticas assistencialistas nas políticas públicas, que transferem a responsabilidade do Estado para a iniciativa privada, retomando a lógica do favor, da benesse, do privilégio, da tutela, da culpabilização do sujeito, e conceitos moralizantes.

No entanto, há que se considerar a importância da política de assistência social, que desde a constituição de 1988 vem se reafirmando enquanto política pública de seguridade social, representando significativas conquistas e avanços.

Porto Alegre também construiu sua trajetória nessa política, o que será apresentado no próximo capítulo.

4 O SUAS EM PORTO ALEGRE

Fundada em 26 de março de 1772. Porto Alegre ganhou o status de cidade em 1821, conferido pelo então imperador D. Pedro I, tendo se projetado nacionalmente no século XX, destacando-se dentre as demais cidades do Rio Grande do Sul. Segundo estimativas do IBGE, baseado em métodos que avaliam a projeção do crescimento dos municípios, a população de Porto Alegre em 2017 contava com 1.409.351 habitantes, sendo considerada 10ª capital em população do Brasil (SAGI, 2018).

Em consulta ao Observapoa (observatório de Porto Alegre) com dados referentes a 2010, Porto Alegre apresenta um IDHM (índice de desenvolvimento humano municipal) de 0,805, considerado alto²⁴. O cálculo para esse índice considera longevidade, educação e renda. Comparando os dados desse último indicador (renda), referentes a 2016, há um abismo nos índices salariais entre os maiores e menores salários, onde 4,36% da população ganha de 10 a 20 salários mínimos, enquanto 37,27% da população ganha de meio a 2 salários mínimos. A média salarial dos 25% mais pobres é de R\$ 862,00 e a média dos 25% mais ricos é de R\$ 5.640,00. 27,58% das famílias não têm rendimento. Segundo a SAGI (2018), considerando dados de 2010, 1,7% da população vive em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda *per capita* municipal abaixo de R\$ 70,00, todas no meio urbano.

Dados do Mercado de Trabalho, extraídos da SAGI²⁵ mostram que em 2010, dentre as pessoas economicamente ativas, cerca de 5,5% estavam desempregadas. Dentre as que tinham ocupação, 52,7% tinham carteira assinada, 13,7% tinham ocupação, mas não tinham carteira assinada, 21,4 % atuavam por conta própria e 3,7% eram empregadores. Os que trabalhavam na produção para o próprio consumo eram 1,2% dos ocupados.

Com base em dados extraídos da SAGI, em 2018 são 94.915 famílias²⁶ inscritas no Cadastro Único, sendo que 57.295 (mais de 60%) destas têm renda per capita familiar de até R\$ 85,00. Em 2014, 48438 famílias recebiam o Benefício do

²⁴ Quanto mais próximo de um, mais alto o IDHM. Em 2010, data dos mais recentes dados encontrados no Observa POA, Porto Alegre estava entre as seis capitais brasileiras com melhor IDHM.

²⁵ SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Ministério de Desenvolvimento Social - BR

²⁶ Isso representa um total de 240.578 pessoas.

Programa Bolsa Família (66,28% dos inscritos na época), beneficiando 158.530 pessoas. Em agosto de 2018 esse número caiu para 47.909 famílias (cerca de 50% das famílias cadastradas), que recebem benefícios médios de R\$ 212,12. Em 2017, as equipes de Ação Rua para população adulta da FASC, abordaram aproximadamente 5.000 indivíduos em situação de rua (PSE-FASC, 2018).

Yazbek (2015) vem nos alertar que a pobreza não é resultado apenas da renda, embora ela seja um fator importante. O acesso a bens e serviços sociais e de meios complementares de sobrevivência também precisam ser considerados para definir a situação de pobreza. É resultado da organização social e econômica da sociedade, onde a noção de pobreza “põe em evidência aqueles que, de forma permanente ou transitória, estão privados de um mínimo de bens ou mercadorias necessárias a sua conservação e reprodução social” (YAZBEK, 2015, p. 32).

O Estado, tendo compromisso com as exigências do capital, é também desafiado quanto às necessidades dos trabalhadores, por isso as políticas são ambíguas, e resultam de tensões e dos conflitos dos interesses em jogo. As escolhas feitas pelo poder público a favor do desenvolvimento do capital resultaram num quadro de degradação das condições de vida de grande parte da população brasileira, levando um elevado número de pessoas, inclusive daqueles que fazem parte do mercado de trabalho, para a assistência social, em busca de recursos sociais.

É nesse contexto de uma cidade permeada por desigualdades sociais, com significativa população de excluídos, econômica e socialmente, que Porto Alegre dá início a implantação do SUAS, tendo como Órgão Gestor da Política de Assistência Social a FASC (Fundação de Assistência Social e Cidadania). É desafiada a implantar uma política pública de seguridade social, direcionada para a garantia de direitos, com função de proteção social, em substituição ao tradicional atendimento aos pobres, aos sem renda (temporária ou permanente), com oferta de ações filantrópicas, segmentadas e focalizadas.

Embora sua adesão ao SUAS tenha se dado desde a pactuação, em 2005, a implantação se deu mais tarde, em virtude de indefinições das gestões municipais.

Já com dados em mãos sobre vulnerabilidade e risco nas regiões de Porto Alegre, extraídos a partir de uma consultoria contratada, bem como direcionado pela publicação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, feitas pelo MDS em 2009, que organizou todos os Serviços do SUAS, Porto Alegre publicou o Plano

Plurianual de Assistência Social 2010-2013. Esse processo atendeu a NOB-SUAS 2005²⁷, quando se refere as diversas dimensões que devem receber tratamento objetivo no processo de gestão para sustentar o SUAS:

O conhecimento da realidade municipal [...] quanto a presença e a prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais da população; a distância entre a demanda da proteção social face a rede socioassistencial existente e entre esta e aquela que se busca alcançar com a implementação do SUAS; a construção gradual de metas nos planos municipais [...]; a defesa dos direitos socioassistenciais; o padrão de financiamento e o controle social (NOB-SUAS, 2005, p. 9)

Com a necessidade de implantar o SUAS, tornou-se fundamental atualizar os trabalhadores sobre a nova Política e seus Serviços. A NOB-RH/SUAS (2006, p. 11) instrui:

Uma Política de Capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitadas as diversidades regionais e locais, e fundamentada na concepção de educação permanente.

A FASC então organizou uma capacitação continuada, em 2008, desenvolvida pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, para 500 trabalhadores sociais da rede socioassistencial. Com o ingresso de novos trabalhadores em 2010, e a necessidade de pensar o atendimento coletivo na Proteção Social Básica, em 2011 houve nova capacitação, desenvolvida mediante a contratação da mesma Instituição. Segundo Fernandes (2006, p.136), “a dinamicidade e diversidade encontrada no contexto social e seus sujeitos requerem a capacitação dos profissionais, para uma aproximação com as diversas singularidades no emaranhado das relações sociais de seu contexto histórico”.

Ao avaliar os processos de capacitação, Dorneles, et all (2009, p. 29) consideram a importância de que as capacitações sejam sistemáticas, incluindo todos os agentes, para que resulte em uma oferta de serviço mais qualificada para os usuários da política, pois nas palavras das autoras, “a desigualdade social, cujas raízes são múltiplas e complexas, exigem respostas urgentes e um pensamento que acompanhe o seu constante processo de metamorfose”.

²⁷ Como o estudo está tratando do período de implantação do SUAS, na FASC, que se deu a partir de 2005, a NOB-SUAS utilizada será a de 2005, por ser ela o referencial para o SUAS na ocasião.

Dando prosseguimento ao processo de implantação do SUAS, em 2010 houve o ingresso de 24 trabalhadores, mediante concurso público. Embora importante, o número de trabalhadores que ingressaram não foi suficiente para atender a população de acordo com o previsto na Política de Assistência Social, considerando que já existia uma defasagem no número de trabalhadores na Fundação. O Gestor da FASC, justificando questões orçamentárias, optou pela contratação de trabalhadores por meio de convênio com uma Instituição da rede socioassistencial.

Assim, as equipes se formaram com diferentes vínculos trabalhistas, sendo constituídas de trabalhadores estatutários, de celetistas (cujos contratos já existiam desde a criação da FASC) e de contratados. São contratos desiguais tanto em relação à fragilidade dos vínculos trabalhistas, quanto ao salário e carga horária.

Não se trata de uma fragilidade apenas para o trabalhador, mas também para o usuário da política, uma vez que o rompimento ou impossibilidade de renovação de contrato por questões legais resulta na interrupção das ações e oferta de Serviços considerados permanentes, ignorando vulnerabilidades e riscos das famílias. Para Andrade (2009, p.90), “são as equipes de trabalhadores sociais os principais “recursos” institucionais para a realização de um conjunto de ações de caráter preventivo, protetivo e reparador de direitos violados”.

Na 6ª diretriz nacional da NOB-RH/SUAS, para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS consta que compete a gestão “contratar e manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por Lei, por meio de concurso público e na quantidade necessária à execução da gestão dos serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2006, p.12). Mas a própria NOB-RH/SUAS destaca o desafio em estruturar esse eixo do SUAS. “A precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público sabidamente fragilizou a área da política de Assistência Social” (BRASIL, 2006, p. 10).

Na sequência, a FASC passou a orientar os serviços, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), que padroniza e organiza os Serviços Socioassistenciais em Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, essa última dividida por média e alta complexidade, evidenciando o nome e a descrição de cada Serviço, usuários, objetivos, provisões e aquisições dos usuários.

Para que isso fosse realizado, ocorreu a alteração dos Centros Regionais de Assistência Social para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e o referenciamento das famílias acompanhadas, de acordo com a complexidade.

No momento de implantação do SUAS, vinte e dois CRAS foram instituídos nas diversas regiões da cidade, mas havia a previsão de mais dez, considerando os dados demográficos associados à realidade socioeconômica, que apontavam a necessidade de maior provisão dessa unidade básica de caráter estatal. Desde lá se mantém o número de vinte e dois CRAS no município, sendo que apenas dezessete são cofinanciados.

Além de reordenar a rede de serviços, a FASC organizou mecanismos de gestão, criando em 2010, a Coordenação de Monitoramento e Avaliação (CMA), com o objetivo de monitorar e avaliar a implantação e execução dos serviços, projetos, programas e benefícios nas redes próprias e conveniadas. Também organizou a Equipe de Vigilância Socioassistencial cuja importância e finalidade já foram destacadas no capítulo anterior, mas vale reiterar: A informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados fazem parte dos eixos estruturantes da gestão do SUAS, sendo a Vigilância Socioassistencial uma das funções do SUAS.

Organizados os CRAS e CREAS nos territórios, as Proteções passaram a implantar e/ou reordenar os Serviços de Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade, de acordo com a Tipificação.

Os CRAS são responsáveis pela oferta de serviços, programas, projetos, benefícios e ações da Proteção Social Básica, sendo que alguns deles podem ser ofertados também pela rede socioassistencial parcerizada²⁸, que estão a ele referenciados.

Um dos serviços reordenados com a inauguração dos CRAS foi o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), reiterando que podem ser desenvolvidos em unidade própria (CRAS) ou na rede parcerizada, referenciada ao

²⁸ Conforme redação dada pela Lei 13204/2015, o marco regulatório institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. A prefeitura de Porto Alegre se adequou a essa legislação a partir de janeiro de 2018, alterando a relação das entidades com a política pública, quando se encerraram os convênios e foram assinados termos de parcerias.

CRAS. Anteriormente os Serviços ofertados eram os SASEs (Serviço de atenção socioeducativa), que atendiam crianças no contra turno escolar.

Em Porto Alegre existem 99 Serviços de Convivência para Crianças e Adolescentes (SCFV) (06 a 14 anos)²⁹, sendo que 06 serviços se desenvolvem na rede própria, com equipes contratadas por parcerias, e os demais parcerizados com a rede socioassistencial, atendendo um total de 9456 crianças e adolescentes.

No SCFV para adolescentes (15 a 17 anos) são 59 serviços de parcerias com a rede socioassistencial, atendendo um total de 1962 adolescentes. Para esse público existe ainda o Projovem. São 06 equipes com a rede socioassistencial parcerizada, atendendo 172 adolescentes.

Outro Serviço disponível é o SCFV para mais de 60 anos (idoso), onde aproximadamente 500 idosos são atendidos em 32 grupos, desenvolvidos nos CRAS e na rede socioassistencial parceira.

Há um SCFV para população adulta, que atende somente a população de rua, mas não está alinhado as orientações técnicas do MDS. Ele foi implantado por determinação do MP, após o fechamento de um serviço para a população de rua. Porto Alegre ainda não implantou o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

Além dos Serviços tipificados, na Proteção Social Básica existem os SAFs (Serviço de Atendimento Familiar). Esse foi um convênio efetuado com Instituições da rede socioassistencial, em substituição ao Programa Família, que foi extinto em 2012. Na mesma ocasião foi firmado novo convênio destinado para o atendimento de Proteção Social Básica às famílias, para desenvolver atividades similares as do PAIF. São 29 SAFs, que assim como o restante da rede socioassistencial, são referenciados ao CRAS. Cada SAF atende aproximadamente 500 famílias/ano, portanto atendem uma parcela significativa da população de Porto Alegre, mas como não são Serviços Tipificados, os dados não são considerados pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social).

A FASC, em conjunto com as organizações parceiras, vem discutindo a substituição desse Serviço por outro tipificado, de Proteção Social Básica, considerando as necessidades e possibilidades de cada território.

²⁹Todos os dados da Rede Socioassistencial das proteções sociais básica e especial foram retirados da página da FASC, no Portal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Quanto à Proteção Social Especial de Média Complexidade, são tipificados o 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 Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial Para Pessoas com Deficiência, idosas e Suas Famílias; Serviços Especializados Para Pessoas em Situação de Rua.

Segundo dados na página da Internet da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) (2018), a cidade tem 09 CREAS, que executam o PAEFI, o Serviço Especializado de Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Existem 08 Serviços Especializados de Abordagem Social (Ação Rua) de crianças e adolescentes em trabalho infantil, e de população adulta em situação de rua, com 80 beneficiários. Esses Serviços são executados pela rede socioassistencial parcerizada, e referenciadas ao CREAS.

Ainda de acordo com os dados da página da PMPA (2018), essa proteção conta com 2 Centros POP (atendimento diurno a população de rua) e 2 Centros Dia do Idoso (CDI). Nessa proteção há ainda 17 serviços de habilitação e reabilitação – PCD, que atendem 416 usuários por meio de parcerias.

Seguindo a Tipificação, na Proteção Social Especial estão ainda os Serviços de Alta Complexidade. A Rede de atendimento da Proteção Social de Alta Complexidade é composta por 03 albergues que atendem 235 usuários; 46 Casas lar que atendem 390 beneficiários; 01 casa lar para idosos, 02 repúblicas; 22 serviços de acolhimento que atendem 420 crianças e adolescentes; 02 Serviços de acolhimento para adultos e famílias; 03 Serviços de Acolhimento para idosos; 04 Serviços de acolhimento para PCDs (pessoa com deficiência). Cerca de 90% da Rede Socioassistencial de alta complexidade é parcerizada (PMPA, 2018).

Após apresentação resumida, da rede socioassistencial em Porto Alegre, a partir desse ponto, esse estudo se direciona especificamente para a Proteção Social Básica, com o objetivo de conhecer a acolhida coletiva, ofertada no PAIF, que é o principal Serviço do CRAS.

4.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA ACOLHIDA NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Consta na NOB-SUAS:

Os serviços da proteção social (básica e especial) devem ser organizados de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa; devem conter normas que disponham sobre o seu funcionamento e o acesso aos benefícios sob garantia de concretização dos direitos socioassistenciais [...] (BRASIL, 2005, p. 14).

Nesse sentido, em 2012, a Direção Técnica da FASC emite a Diretriz Técnica nº 1, orientando que os CRAS iniciassem a acolhida coletiva até maio daquele ano:

A partir de 23.05.2012, os CRAS passarão a adotar a seguinte sistemática para o processo de recepção e acolhida à população [...] O acolhimento dos CRAS à população – que consiste em espaço de escuta, reflexão e orientações sobre demandas e necessidades sociais – será realizado em 7 turnos semanais, através da modalidade de acolhida individual e da acolhida coletiva [...] (DT- FASC, 2012).

Esse foi o marco inicial da acolhida coletiva no CRAS, que se constitui por uma determinação da Direção Técnica, tão logo os CRAS foram implantados na cidade, e foram indicados coordenadores para esse serviço.

Em seguida, em 2012, o Departamento de Proteção Social Básica do MDS lança os livros “Orientações Técnicas sobre o PAIF, volumes 1 e 2”, com a intenção de auxiliar na organização e desenvolvimento para efetivação do SUAS.

Com a mudança da Direção Técnica, seguida de mudanças na Coordenação da Proteção Social Básica, e do ingresso de outros profissionais nesta Equipe, a Equipe Ampliada da Proteção Social Básica³⁰ passou a discutir conceitos e as ações socioassistenciais a ser desenvolvidas nos CRAS.

Nesse período algumas Equipes de CRAS, individualmente ou em grupos regionalizados já estavam estudando/discutindo o SUAS com base nos Cadernos de Orientações Técnicas (2012) e da NOB-SUAS (2005), e com isso, planejando e desenvolvendo ações de PAIF, porém não eram ações alinhadas (no sentido teórico e metodológico).

³⁰ Para fins de identificação, a Fundação nominou informalmente de “Equipe Ampliada de Proteção Social Básica da FASC” aquela formada pelos trabalhadores da Equipe de Proteção Social Básica (localizada na Sede da Fundação e responsável pela organização dos Serviços, programas, projetos, benefícios e ações de Proteção Social Básica), e os coordenadores do CRAS.

O volume 2 das “Orientações Técnicas sobre o PAIF”, o principal objeto de estudo dos profissionais, apresentaram as ações que o PAIF deve ofertar: acolhida, as oficinas com famílias, as ações comunitárias, as ações particularizadas e encaminhamentos, podendo ser organizadas em caráter individual ou coletivo, advertindo novamente da necessidade de associar o processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações aos objetivos do PAIF.

Alguns CRAS iniciaram as acolhidas coletivas em caráter experimental. A construção desse processo exigiu mudanças conceituais e metodológicas diferentes daquelas que os usuários, técnicos e rede socioassistencial estavam acostumados. Conforme refere Andrade (2009, p. 86), “acredita-se que o conteúdo disposto na PNAS e na NOB-SUAS precisam ser compreendidos, problematizados e traduzidos em novas práticas pelo conjunto dos sujeitos envolvidos e comprometidos com a efetivação dos direitos de proteção socioassistenciais”.

Cabe aqui um destaque: A PNAS refere que a segurança da acolhida é “uma das primordiais da política” (BRASIL, 2004, p. 25), e o volume 2 das Orientações Técnicas do PAIF apresenta a acolhida como ação essencial que consolida o trabalho do PAIF. De um lado há a referência a uma segurança afiançada, e de outro a uma ação relacionada aos objetivos do PAIF, porém ambas nominadas como “acolhida”.

Embora se costume associar a segurança de acolhida ao ato do acolhimento institucional, portanto uma ação de PSE de alta complexidade, a Tipificação esclarece: “trata dos compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam seguranças sociais aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram” (BRASIL, 2009, p.5). Na sequência traz que a garantia da segurança de acolhida na Proteção Social Básica significa (BRASIL, 2009, p. 8):

- Ter acolhida suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades;
- Receber orientações e encaminhamentos, com o objetivo de aumentar o acesso a benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos;
- Ter acesso a ambiência acolhedora;
- Ter assegurada sua privacidade.

O que de certa forma se aproxima as Orientações Técnicas v.2:

A acolhida é uma ação essencial do PAIF[...] é o momento em que o profissional deve buscar compreender os múltiplos significados das demandas, vulnerabilidades e necessidades apresentadas pelas famílias, buscando também identificar seus recursos e possibilidades e como tais situações se relacionam e ganham significado no território. [...] deve ser pautada pelo respeito à dialogicidade e autonomia das famílias [...] a atitude dos profissionais deve expressar o dever do Estado em proteger e garantir o acesso das famílias aos serviços. As famílias não podem sentir-se intimidadas ou tuteladas no processo de acolhida ao Serviço (BRASIL, 2012, p. 17-18).

Nesse sentido se intensificou na Proteção Social Básica, em 2014, a discussão sobre acolhida, de forma a desenvolver a ação de acolhida que resulte na garantia das seguranças afiançadas, principalmente a de acolhida. Para isso, foi necessária uma aproximação com a legislação para alinhar conceitualmente a acolhida, para o planejamento das ações.

Alinhar conceitos exigiu uma investigação. Numa breve busca ao Capítulo 6 das “Orientações Técnicas do PAIF” v.1 – Aquisições dos Usuários se apreende que:

A efetividade da segurança de acolhida no âmbito do PAIF ocorre não somente em um processo de escuta, orientações e encaminhamentos, mas também nas respostas a demandas apresentadas pela família, assegurando o seu reconhecimento como sujeito de direitos (BRASIL, 2012, p. 58).

Também aí, há uma aproximação da ação de acolhida, quando as “Orientações Técnicas de PAIF- v.2 ” refere:

Essa primeira compreensão da realidade familiar, suas vulnerabilidades e potencialidades, é imprescindível para que o profissional possa estabelecer, juntamente com a família que está sendo acolhida, quais as possibilidades e limites da ação socioassistencial e qual será o prosseguimento dado no seu atendimento (BRASIL, 2012, p. 18).

Esses ensinamentos remetem a NOB-SUAS (BRASIL, 2006, art. 6º): “a segurança de acolhida relaciona-se diretamente aos direitos dos usuários e aos princípios éticos para a oferta de proteção socioassistencial no SUAS”, e assim aproxima a acolhida a outra segurança: do desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social. Por isso, as ações para garantir a segurança da acolhida, devem ser também planejadas na perspectiva de garantir autonomia aos usuários. Esse é um objetivo do PAIF, portanto, ação de acolhida..

Se as ações da acolhida devem ser planejadas e executadas considerando os objetivos do PAIF, torna-se importante recorrer a Tipificação (BRASIL, 2009, p.7) para conhecê-los, a fim de alinhar conceitos:

1. Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria de sua qualidade de vida;
2. Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas;
3. Promover aquisições materiais e sociais às famílias, potencializando o protagonismo e autonomia das famílias e comunidades;
4. Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social;
5. Promover o acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para a promoção de direitos;
6. Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.

Facilmente se percebe que os objetivos do PAIF para a ação de acolhida vão ao encontro das garantias de seguranças, o que não poderia ser diferente, pois as seguranças afiançadas e todas as ações desenvolvidas nos serviços ofertados devem trilhar na direção dos objetivos da Política de Assistência Social citados na NOB-SUAS 2005, quais sejam: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos.

Amparadas na revisão teórica a partir da NOB-SUAS (2005), da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) e das Orientações Técnicas do PAIF volume 1 e 2 (2012), que são complementares a Tipificação, a Equipe de Proteção Social Básica da FASC planejou oficinas e organizou encontros dos CRAS por regiões, para alinhamento conceitual da acolhida, com ênfase na acolhida coletiva, de forma a garantir as seguranças dos usuários na Proteção Social Básica.

Buscou alinhar que é na acolhida que se estabelece o vínculo com o usuário. É o processo inicial de escuta das necessidades e demandas trazidas pelas famílias, bem como de oferta de informações sobre as ações do Serviço, da rede socioassistencial, em especial o CRAS, que será apresentado às famílias representadas por um ou mais componentes. Este é o momento de estabelecer uma relação de confiança, uma escuta sem preconceitos e julgamentos, buscando compreender as demandas das famílias, as condições de vida, vulnerabilidades, bem como suas potencialidades. Para compreender sua história é preciso considerar o contexto da comunidade a qual pertence, atentando para a cultura, organização familiar, especificidades do território.

A acolhida coletiva, objeto maior dos alinhamentos da PSB, favorece os processos organizativos do CRAS. Possibilitam a escuta das demandas gerais das famílias e a compreensão dos impactos do território sobre tais demandas, fundamentais para o planejamento das ações do profissional. O compartilhamento e identificação de

demandas comuns iniciando um processo coletivo, vão ao encontro dos objetivos do PAIF, e a garantia da segurança de acolhida aos usuários. Assim, demandam outras ações, para a garantia de outras seguranças que não apenas a da acolhida.

A partir daí, alguns CRAS passaram a desenvolver acolhida coletiva, enquanto outros encontravam ainda dificuldades. Então, em 2015, teve início um novo processo de alinhamento, utilizando como metodologia um processo coletivo de troca de experiências.

Em reuniões quinzenais organizadas pela Equipe da PSB, se reuniram a Equipe Ampliada da Proteção Social Básica com representantes técnicos e estagiários das Equipes de PAIF. Todos os CRAS relataram suas experiências, ora aqueles que já haviam implantado a acolhida coletiva, e ora relatos de dificuldades e dúvidas. Mediados pela Equipe da proteção social, amparadas em base teórica nas legislações e orientações do SUAS, cada apresentação se constituía um debate, no sentido de entender, construir, planejar, alinhar metodologias e conceitos, mas respeitando o processo e as características de cada território. E assim, aos poucos cada CRAS, levando a discussão do coletivo para as suas equipes, construiu o seu processo, resultando que no final de 2015, praticamente todos os CRAS já haviam implantado a acolhida coletiva.

Se por um lado esse processo foi desafiador, considerando que se tratava de um coletivo grande e diverso, onde já haviam práticas institucionalizadas, por outro contribuiu para o crescimento e confiança dos profissionais, que se sentiram mais confiantes para o planejamento e desenvolvimento de trabalhos coletivos, para além das acolhidas. Contribuiu também, para que se organizassem turnos de estudo sobre a política em todos os CRAS, fortalecendo ainda mais os profissionais de PAIF e SAF, debate esse que se estendeu por todas as equipes, a partir da participação da PSB em encontros regionais, culminando posteriormente em um seminário com relatos de práticas coletivas, já inserindo oficinas e grupos.

A equipe ampliada da Proteção Social Básica seguiu discutindo a política, para alinhar conceitos, embora já com outra metodologia, organizavam as discussões sobre oficinas e grupos, quando houve uma forte interrupção nos serviços dos CRAS. Em maio de 2017 teve fim o convênio que a FASC mantinha com uma Instituição da rede socioassistencial, para a contratação de trabalhadores de PAIF. Ciente da impossibilidade legal de renovação do contrato, o gestor municipal com final de mandato em 2016, organizou concurso público e deixou para o novo eleito a contratação dos aprovados.

No entanto, ao tomar posse, em janeiro de 2017, o novo Prefeito optou pelo não chamamento dos trabalhadores concursados, indicando nova parceria. Isso resultou em ação judicial impetrada pelo sindicato dos municipais e pelos profissionais aprovados no concurso. Em outubro de 2017 o judiciário autorizou em caráter emergencial, a parceria por um ano, com uma entidade da rede socioassistencial. Assim em outubro de 2017, após cinco meses da saída dos trabalhadores, e de interrupção nos Serviços do PAIF, ingressaram novos profissionais, contratados pela rede parcerizada, com redução dos salários em relação ao antigo contrato. Recentemente o Judiciário autorizou a prorrogação da parceria por mais um ano. Naquele período, a maior parte dos CRAS ficou com apenas um profissional de PAIF, e em alguns casos, onde não tinha servidor estatutário, sem nenhum.

Esse breve histórico, que apresentou o processo de construção da acolhida coletiva como uma ação inovadora na execução da política pública, remete a imersão sobre o entendimento da acolhida social coletiva.

4.2 PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS NO TERRITÓRIO

Na política de Assistência Social, a proteção Social Básica é inovadora, rompendo com a atenção voltada para ações focalizadas, ao se apresentar como asseguradora de desenvolvimento integral, atuando no desenvolvimento de potencialidades, reconhecendo o usuário como cidadão de direitos.

A oferta do PAIF por meio de trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social exige intervenções que trabalhem aspectos objetivos e subjetivos relacionados à função protetiva das famílias.

Organizar o trabalho com famílias exige compreender os diferentes arranjos familiares, e de que estes podem ou não ser capazes de desempenhar as funções básicas a elas atribuídas. Essas funções idealizadas e impostas pela sociedade, de que a família é a referência moral e de vínculos afetivos e sociais, responsável por prover a proteção e a socialização de seus membros, referência de identidade grupal, mediadora das relações de seus membros com outras instituições sociais e com o Estado, podem não se dar de forma ideal e completa. Os arranjos e os vínculos familiares resultam da sua organização interna, seu universo de valores, e principalmente da sua relação na sociedade capitalista.

Por isso, é necessário considerar sua singularidade, o contexto social que ocasiona vulnerabilidades, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições. Contribui Andrade (2009, p. 99) ao afirmar:

Somente será possível a materialização do direito a partir do estabelecimento de relações sociais que reconheçam o usuário enquanto sujeito político portador de direitos, e não mais objeto de intervenção de práticas públicas e privadas, sustentadas em relações tuteladoras, de subalternidade, de caridade e filantropia.

Para além de identificar vulnerabilidades e riscos, trabalhar com famílias inclui considerar suas potencialidades, identificar e fortalecer os recursos que ela dispõe. Nesse sentido, é fundamental conhecer suas formas de organização, das relações estabelecidas entre seus membros e a sociedade, as suas redes sociais de apoio, bem como os territórios onde vivem, pois apesar das vulnerabilidades em que se encontra, ela possui ativos importantes.

Diz respeito a um trabalho que deve ser planejado de forma a contemplar a diretriz de matricialidade sociofamiliar da política, que expressa a família como sujeito de direitos, afirmando a sua centralidade para a concepção dos benefícios, serviços, programas e projetos e direcionado para responder aos objetivos da política de assistência social de proteção à família e aos seus direitos e a promoção do fortalecimento da convivência familiar e comunitária, portanto, exige um planejamento de ações desprovido de juízo de valores de forma a não culpabilizá-la pela sua vulnerabilidade.

Organizar o trabalho social com famílias exige ações planejadas e avaliadas de acordo com os objetivos do PAIF, contando com a participação dos usuários. Conforme explica Andrade (2009, p. 99), “A participação ativa do usuário coloca-o na condição de sujeito protagonista do processo de concepção, planejamento, controle e avaliação da rede de serviços socioassistenciais públicos”.

Prever ações, requer adequá-las às necessidades locais, direcionadas para o fortalecimento do protagonismo das famílias, dos espaços de participação democrática e de instâncias de controle social, de forma a garantir as seguranças afiançadas pelo PAIF, quais sejam: acolhida, convívio familiar e comunitário, e de desenvolvimento da autonomia.

Consta das Orientações Técnicas do PAIF – Vol. 2 (2012), que a acolhida, as oficinas com famílias, as ações comunitárias, as ações particularizadas e os encaminhamentos são ações básicas, que precisam estar disponíveis nesse

Serviço, para prevenir vulnerabilidades e riscos sociais complexos, e multicausais. São ações de caráter individual ou coletivo. Dentre essas, será dado um destaque na ação da acolhida coletiva, objeto desse estudo e aqui nominada como “acolhida social coletiva”³¹.

Planejar ações de proteção social básica para intervenção no CRAS, alinhadas com o novo tempo da Assistência Social, enquanto política pública exige análise social que tira do sujeito a responsabilidade sobre a situação que o vulnerabiliza e desloca para uma instância maior, que são os processos sociais. Compreendê-los é imprescindível para intervir de forma qualificada, com o objetivo de transformar e não de reproduzir, reconhecendo a diversidade nas relações sociais.

4.3 PROCESSOS SOCIAIS: A NECESSIDADE DE COMPREENDER AS DEMANDAS DOS USUÁRIOS NA SUA RELAÇÃO COM O CONTEXTO QUE O GESTAM

A nova política pública se dispõe a romper com o modelo tradicional de ações que respondam à questão social através de programas pontuais, focalizadas e residuais. São necessárias ações para superar a prática de acomodação de conflitos, de antigas ações que visavam reformar condutas de indivíduos ou de grupos, reforçando desigualdades e culpabilizando os sujeitos pela sua condição. Isso implica ampliar e possibilitar o acesso a serviços sociais básicos, como instrumento de transformação social. “A assistência social se põe como um direito permanente e não como algo emergencial” (SPOSATI, 2009, p. 16).

Planejar atendimentos, como no caso da acolhida social coletiva, na PSB em Porto Alegre, exige bem mais do que pensar instrumentos e metodologias. Requer antes disso, conhecer as relações e representações daqueles que serão assistidos. É imprescindível compreender que na sociedade de classes se desenvolvem processos sociais de acordo com os projetos em disputa, que potencializam vulnerabilidades e riscos. Portanto, são processos sociais desenvolvidos nas relações da sociedade capitalista, que resultam em desigualdade social, que

³¹ O processo de debate nominou o programa de Acolhida Social Coletiva. O termo social é utilizado baseado no conceito do caderno de Orientação sobre o PAIF vol. 2 do MDS (2012, p.10). Também esse caderno explica a acolhida em grupo, onde são atendidas duas ou mais famílias, como “um processo de acolhida realizado de forma coletiva (2012, p.20). Por isso, esse estudo irá se referir a essa ação de PAIF como “acolhida social coletiva” e não como acolhida em grupo, por ser assim nominado na FASC, espaço dessa pesquisa.

ocasiona para muitos a exclusão, impedindo o acesso desses sujeitos aos seus direitos sociais e a riqueza coletivamente construída.

É na interação dos sujeitos sociais entre si e com a sociedade que se desenvolvem os processos sociais. Essas interações sofrem interferência de fatores econômicos, políticos, culturais, históricos, e atualmente, mais do que nunca, globais, criando uma relação de reciprocidade e de interdependência com o contexto histórico social de indivíduos, grupos e nações. São ações em movimento, em constante construção, com resultados dinâmicos que transformam a realidade pelas suas relações sociais. “Nas relações sociais as pessoas se aproximam ou se afastam, se incluem ou ficam de fora das diversas ações societárias” (FERNANDES, 2006, p. 137).

O sujeito social, a quem se refere Fernandes, é o que tem sua vida cotidiana atravessada pela questão social. “É aquele que enfrenta as adversidades do social, ao mesmo tempo em que cria a sociedade, é o ser das relações sociais, protagonista da história, que por vezes está submetido por ela” (2006, p. 137).

O desenvolvimento constante dos processos sociais na sociedade do capital, que levam a exclusão, impedindo o acesso aos direitos sociais, ocasionando transtornos e impedimentos, são também espaços de reinvenção e de resistência, para um expressivo número de sujeitos na sociedade do capital. Para Fernandes (2006, p. 137):

As contradições acirradas de uma sociedade construída pela relação entre capital e trabalho geram exclusão e resistência. Os sujeitos vivem suas vidas em meio ao desenrolar de processos sociais que materializam na questão social a consequência mais expressiva dessas relações sociais.

Yazbek (2015, p. 31) considera que pobreza, exclusão social e subalternidade são resultantes da questão social. Estas três categorias estão interligadas e são inseparáveis, porque juntas expressam a dominação, a humilhação, o ressentimento, a fadiga, a alienação, a resistência, as estratégias de sobrevivência, constituindo uma identidade social subalterna. Elas são gestadas nas relações sociais.

Segundo a autora, a pobreza tem muitas dimensões, dentre elas a econômica e a política, que indicam ausência no campo dos direitos, das possibilidades e de esperanças. É parte do desenvolvimento da sociedade capitalista, onde se convivem acumulação e miséria. São essas relações que definem o lugar dos pobres na sociedade. Yazbek (2015, p. 32) explica:

A concepção de pobreza configura-se em geral como uma noção ambígua e estigmatizadora, cujos contornos pouco nítidos muitas vezes ocultam seus aspectos resultantes da organização social e econômica da sociedade. De qualquer modo, a noção põe em evidência aqueles que, de forma permanente ou transitória, estão privados de um mínimo de bens e mercadorias necessárias à sua conservação e reprodução social.

Desde os anos 1970 a pobreza deixou de ser vista como um fenômeno natural, sendo interpretada como estrutural o modo de produção capitalista, e marcada pela dificuldade de acesso da população aos bens e serviços socialmente produzidos, sendo a fome a sua face mais perversa.

Os segmentos populares sofrem na pele uma “cultura da pobreza”, que os leva a elaborar seus próprios signos, leis, regras de convivência e sobrevivência, periféricas à sociedade e Estado dos incluídos. Cada vez mais vai se delineando uma sociedade paralela àquela que o Estado capta como sociedade civil. É a sociedade dos excluídos (SPOSATI, 1990, p. 18).

A exclusão é um fenômeno estrutural das sociedades modernas, um processo que manifesta ruptura de vínculos sociais, e não há a menor possibilidade de considerá-la um processo individual, porque diz respeito às relações no Estado capitalista. Com o fim do Estado de Bem-Estar Social, a reprodução do capital vive de reiteradas e prolongadas crises, e o desenvolvimento da mundialização estabelece novas relações entre economia, política e a sociedade, provocando a crise do trabalho, abalando o sistema de proteção social dos trabalhadores, que já se entendia consolidado. Segundo Paiva (2006, p. 12):

No caso das formações sociais periféricas do sistema capitalista mundial, as modalidades de acumulação e de exploração da força de trabalho sobrepõem novas contradições à já conhecida impossibilidade do capitalismo de organizar adequadamente os mercados – acesso pleno ao trabalho e à renda digna – na proporção de seu desenvolvimento, reproduzindo em escala crescente a tendência ao pauperismo.

Os problemas sociais se acumulam, numa sociedade que produz desigualdade, onde alguns têm muito e outros tantos têm muito pouco ou nada. Os processos de exclusão acompanham as transformações e os impactos devastadores nas relações do trabalho, manifestos na grave crise salarial, desemprego, desemprego prolongado, precarização das relações de trabalho, onde número crescente da população já não encontra lugar no mercado. Esses são os excluídos do mercado de trabalho, de possibilidades e da sociedade. Afirma Yazbek (2006),

que a questão da sociedade de classes, cuja apropriação da riqueza socialmente gerada é extremamente diferenciada, é a luta pela apropriação da riqueza social.

Considerada consequência da desigualdade social, econômica e política, Sposati (1996, p. 18) conceitua assim a exclusão social:

Quando a impossibilidade de poder partilhar leva à vivência da privação, da recusa, do abandono e da expulsão inclusive, com violência, de um conjunto significativo da população, por isso, uma exclusão social, e não pessoal. Não se trata de um processo individual, mas de uma lógica que está presente nas várias formas de relações econômicas, sociais, culturais e políticas da sociedade. Esta situação de privação coletiva é que se entende por exclusão social. Ela inclui pobreza, subalternidade, não equidade, não acessibilidade, não representação pública.

Yazbek (2006) avalia que a exclusão se define pelo modelo de inserção na vida social, uma inclusão que se faz pela exclusão, que se define pela não participação e pelo mínimo usufruto da riqueza socialmente construída. Assim, considera uma exclusão integrativa, um processo em crescimento na sociedade capitalista, onde grande e crescente contingente da população mundial está fora do processo de produção, dentre eles negros, idosos, mulheres, etc.

Embora a dimensão material seja central para determinar a pobreza e a exclusão, se trata de um processo para além dos planos econômicos e políticos, que geram exclusão permanente. É também do nível cultural e do processo de interiorização das condições vividas pelos subalternos: os sentimentos, as relações sociais, as interações entre pobres e não pobres, a baixa autoestima, a resignação, a subalternidade em relação aos outros, que reforçam a vulnerabilidade que se encontram os que estão vivendo na pobreza.

Já em relação à subalternidade, Yazbek (2015) revela que é a ausência de protagonismo, faz parte do mundo dos dominados, daqueles que não tem poder de decisão, resultando em dominação e exploração. As classes dominantes, onde se inclui o Estado capitalista, exercem uma relação de poder e dominação que reforçam seu conformismo para a desestruturação das suas lutas reivindicatórias de classe, e por isso não podem ser isolados do conjunto da sociedade. Nas palavras da autora:

Historicamente, os subalternizados vêm construindo seus projetos com base em interesses que não são seus, mas que estão inculcados como seus. Experienciam a dominação e a aceitam, uma vez que as classes dominantes, para assegurar sua hegemonia ou dominação, criam formas de difundir e reproduzir seus interesses como aspirações legítimas de toda a sociedade (2015, p.26).

Também são observadas práticas de enfrentamento e de busca de superação da subalternidade. Embora o Estado tenha compromisso em manter e a reproduzir as estruturas da sociedade a partir da ótica dos interesses dos dominantes, ele também sofre pressão e precisa atender as demandas que partem da sociedade civil, para o atendimento das necessidades sociais e políticas da sociedade. É uma resistência que se apresenta nos movimentos sociais, nos partidos políticos, nas lutas sociais e políticas, e também em práticas cotidianas de contestação e resistência à dominação, conferindo aos seus agentes um protagonismo nas relações sociais que estabelecem.

Como possibilidade de superação da condição de subalternidade, está a autonomia e o protagonismo. “Ao adquirir visibilidade, conquistar direitos e protagonismo social, as classes subalternas avançam no processo de ruptura com a condição subalterna e na produção de outra cultura em que prevaleçam seus interesses de classe” (YAZBEK, 2015, p. 28).

Somente pelas relações sociais é possível que os direitos se tornem realidade, como sustenta Andrade (2006). O protagonismo será possível a medida que o sujeito se reconheça como portador de direitos, participe do processo de garantia de direitos, superando as relações de subalternidade, caridade e filantropia. Nas suas palavras:

A efetiva participação crítica, coletiva e protagônica da população usuária possibilitarão estabelecer uma nova radicalidade no enfrentamento à cultura patrimonialista, de subalternidade e de coerção, potencializando-se, assim, a luta pela efetivação e ampliação do direito à proteção social gratuita e universalizada (2006, p.105-106).

Conforme Pereira (2007), a autonomia e a saúde física (que vai além do mínimo biologicamente estabelecido), são as principais necessidades básicas e são necessidades universais. Sem elas, é impossível realizar qualquer outro objetivo ou desejo para a efetivação dos direitos socioassistenciais. São condições para a participação social no sentido democrático.

Diferente do conceito liberal, que coloca no sujeito a responsabilidade pela sua autonomia, Pereira (2007, p. 70) explica a autonomia básica, como “a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões”. Em contraponto da lógica individualista e subjetivista, que submete o sujeito a lógica do mercado, a autora

afirma que é na relação com o outro que o indivíduo aprende a viver em sociedade, que se entende pertencente como pessoa e como cidadão, assim como reconhecendo os direitos e deveres dos outros. No horizonte dessa noção de autonomia está, em última instância, a defesa da democracia como recurso capaz de livrar os indivíduos não só da opressão sobre as suas liberdades, mas também da miséria e do desamparo.

Afirma ainda, que a autonomia básica gerada pela participação social produz um grau mais elevado de autonomia, a qual todos devem alcançar que é a autonomia crítica, sendo essa a capacidade das pessoas de criticar e de mudar as regras e práticas da cultura a que pertencem, se entenderem necessário. Vai além do saber escolher e avaliar informações requer “mais amplas habilidades cognitivas e oportunidades sociais do que a autonomia de agência” (PEREIRA, 2007, p.74).

Não há como pensar em garantia de direito social, política social, inclusão, sem pensar no acesso. “O direito é objetivamente assegurado, quando o usuário portador do direito contar com as condições objetivas para poder acessá-los, quando assim necessitar, ou quando for o caso, contar com meios adequados para reclamar o direito no momento em que este for violado” (ANDRADE, 2006, p.100).

Nessa lógica, parafraseando a autora, são necessários dois elementos importantes para o acesso: Um deles é a criação de condições com disponibilidade de recursos adequados para satisfazer as necessidades e para a transformação da realidade concreta, e outro é o desenvolvimento de metodologias, mecanismos e formas de gestão, fundadas em compromisso ético-político, que promovam nova cultura de aprofundamento democrático e participação crítica da população usuária, em todo o processo da gestão.

As relações sociais, que se estabelecem na sociedade capitalista, estão relacionadas com a cidadania, garantia de direitos, democracia e participação popular, estando eles inter-relacionados.

Coutinho (2008, p. 50-51) define cidadania:

[...] capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinado. A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração.

A cidadania se constitui como tema relevante em todo o ocidente, desde os tempos da Grécia e da Roma antigas, com abordagens sobre democracia em contraposição à tirania, e sobre a natureza da política e os limites do poder do Estado, como fundamentais no entendimento do ser humano como sujeito político, embora naquela época, não tivesse a conotação moderna e republicana de governo representativo e de cidadania democrática.

Esse entendimento de cidadania que se refere ao direito a ter direitos generalizáveis e abrangentes, só ocorreu no mundo ocidental com o advento do capitalismo, entre os séculos XVI e XVII, sob influência da Revolução Inglesa (1640); a Norte-americana (1776) e a Francesa (1789).

Essas revoluções políticas expressam a história das lutas travadas por cidadania, pela defesa de direitos conquistados contra governos tirânicos. São lutas pelos “direitos naturais” e os “Direitos do Homem”, anunciados e difundidos em associação direta com os pleitos por “liberdade, igualdade e fraternidade”, como as primeiras tentativas de fundar, constitucionalmente, um Estado-nação moderno alicerçado na vontade popular.

A discussão das teorias social e política estiveram ausentes em quase toda a metade do século XX, sendo retomada por Marshall, em 1949. A partir dele vem se discutindo e construindo análises sobre políticas sociais, Estados de Bem-Estar e proteção social nas democracias modernas.

Para Marshall, cidadania é um status adquirido por toda pessoa que participa integralmente da comunidade, ou da sociedade a qual pertence, e de onde advém um código de direitos e deveres que devem ser respeitados e seguidos por todos, concretizando assim sua participação plena. Atribuiu ao Estado papel primordial, já que reconhece a garantia de direitos a todos os participantes efetivos da sociedade: os cidadãos, e também que ele (o Estado) é a esfera privilegiada à qual se devem obrigações e contrapartidas.

Ao defender direitos, em detrimento do mérito, concessões, prestígio, necessidade ou favor, atribui ao desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais, a condição de universalidade. A cidadania deve ser um status vivenciado pela totalidade dos membros de uma sociedade, por isso defende que não podem existir somente no plano das ideias ou em legislações não aplicadas, necessitando de um aparato

institucional, burocrático e administrativo para se desenvolverem. Daí a classificação da cidadania em três elementos – ou direitos: O civil, o político e o social.

No entanto, a igualdade dele é formal, de oportunidade e de status. São inegáveis os pontos positivos dessa teoria, porém, não relaciona os direitos de cidadania às mudanças na estrutura social, estando ausentes os conflitos de classe e as lutas trabalhistas como sinônimos de emancipação humana e igualdade substantiva.

Couto (2006, p. 37) contribui:

Foi com a consolidação do capitalismo, e na relação contraditória entre as demandas do capital e as dos trabalhadores que se criaram as condições objetivas para a identificação das lutas das classes trabalhadoras para ver incluído nas suas pautas de reivindicações o acesso a esses direitos. Direitos esses que vão se expandindo na medida em que determinada fatia da sociedade tem força e legitimidade para acessar a eles [...].

Os direitos civis foram os primeiros que se consolidaram, no século XVIII, e estão intimamente relacionados com as liberdades individuais (ou liberdades negativas), tais como: liberdade de expressão, de pensamento, de imprensa e de fé. Direito de ir e vir, de associação e reunião, à propriedade privada, ao trabalho, em outras palavras, o direito a justiça.

Em segundo lugar, vieram os direitos políticos. Esses direitos garantem a participação social no poder político comunitário, permitindo ao cidadão o direito de votar e ser votado, direito à associação e organização. Esses direitos passaram a cobrir uma quantidade crescente de membros da comunidade cívica. A propagação do poder político a novos estratos sociais marcou o século XIX.

A garantia de direitos sociais se dá pelo reconhecimento que as desigualdades sociais são gestadas na sociedade capitalista. Sua concretização é responsabilidade do Estado, que condiciona sua garantia às condições econômicas e fiscais. Os direitos sociais são fundamentados pelas ideias de igualdade. Expressam o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à assistência e à previdência. Embora sejam direitos coletivos, tem o indivíduo como titular. Fundamentam-se nas necessidades reais do homem. “Possuem caráter redistributivo, buscam promover o acesso a bens socialmente produzidos, a fim de restaurar o equilíbrio para a coesão social” (COUTO, 2006, p. 48).

Pereira (2013, p. 228) também explica:

A Assistência Social se identifica com os direitos sociais porque são esses direitos que têm como perspectiva a equidade, a justiça social, e exigem atitudes positivas, ativas ou intervencionistas do Estado para, de par com a sociedade, transformar esses valores em realidade (2013, p. 228).

Na sociedade brasileira, onde se consagrou um estilo de capitalismo que manipula os fundos públicos sem esfera pública, consolidando-se a cultura de apropriação do público pelo privado, a nova Constituição (1988) definiu a participação da sociedade civil como controle das políticas sociais. Segundo Raichelis (2000, p. 11):

A constituição de tais espaços tornou-se possível, também, em virtude das mudanças que se processavam nos movimentos populares que, de “costas para o Estado” no contexto da ditadura, definiram estratégias e práticas, passando a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado pela representação popular (2000, p. 11).

A descentralização e a municipalização são fundamentais para a o processo democrático de participação popular. Mostram que a força da cidadania está no próprio município, onde o cidadão vive e constrói sua história. É ali que ele consegue fiscalizar e exercitar o controle social. A descentralização propicia uma divisão de poder, representa uma aproximação do Estado com a população e o respeito ao princípio de autonomia.

A participação popular representa as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas. Com essa atitude de participação, o cidadão exerce o controle social, interferindo na evolução das políticas públicas, exigindo e promovendo a transparência e o uso adequado de recursos públicos. É um exercício de controle social que ocorre em espaço público, se constituindo como um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania.

Iamamoto (2008) aponta a participação social, citando a Constituição de 1988, onde um dos princípios da seguridade social aposta no avanço da democracia, pela participação e no controle popular.

Na Assistência Social, o Conselho Municipal e as Conferências são os principais instrumentos para o controle social. É um processo que envolve gestores e usuários. O gestor tem o compromisso com a consolidação do projeto de administração pública democrática. Por sua vez, os usuários têm o papel de fiscalizar e cobrar os gestores e técnicos para que seus direitos sejam cumpridos.

Os Conselhos de Assistência Social são responsáveis pelo controle social da Política Nacional de Assistência Social. São órgãos vinculados ao Poder Executivo em seu nível de gestão. Possuem caráter permanente, deliberativo, sendo compostos de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil.

As Conferências de Assistência Social são eventos especiais, com realização periódica, de caráter deliberativo. São fóruns democráticos, aberto a participação do conjunto da população, instituições e organismos envolvidos com a organização, com a gestão e com o controle da Política Nacional de Assistência Social, nas três esferas da federação e com os usuários, para o fortalecimento e continuidade no processo de implantação da política. Cabe as Conferências avaliarem à PNAS e propor diretrizes para aperfeiçoar o SUAS.

As diretrizes definidas pelas Conferências condicionam também um conjunto de instâncias envolvidas no processo de formulação e gestão da Assistência Social, como o próprio MDS; as instâncias de pactuação, como a CIB e a CIT; as instâncias de articulação: fóruns e outros.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é o órgão de controle social da Política de Assistência Social de Porto Alegre (CMAS). Foi implantado em janeiro de 1993, sob Ordem de Serviço 001/1993, com a finalidade de elaborar o Plano Municipal de Assistência Social para a cidade, sob a coordenação da FESC (hoje FASC), levado a conhecimento da população seis meses depois. Em agosto de 1993 foi realizada a I Conferência Municipal de Assistência Social, que aprovou: o 1º Plano Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, a Criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), criação das Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS), criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e a eleição de 64 delegados para a 1ª Conferência Estadual de Assistência Social.

Em 1995, a Lei Complementar 352 cria o CMAS, com o objetivo de deliberar sobre a política de assistência social, através de debates, estabelecimento de normas e fiscalização da prestação dos serviços sociais no Município, com base na LOAS.

Em seu Regimento Interno, aprovado em 2015, define atribuições e competências, bem como a organização do colegiado, formado por 46 membros titulares e os respectivos suplentes, sendo 23 representantes do poder executivo (no mínimo três da FASC), 17 representantes eleitos nas CORAS, 02 representantes de entidades dos prestadores de serviço, 02 representantes de entidades de

organização dos usuários, e 02 representantes de trabalhadores, todos com preponderância na Política de Assistência Social, no município.

As CORAS são organizadas segundo a divisão territorial do Orçamento Participativo, sendo o conselheiro, titular e suplente, moradores da região e usuários da Assistência Social, eleitos por moradores do seu território. Suas reuniões são mensais e tem a função de efetivar o controle social nos territórios.

Reconhecidamente um significativo avanço para a participação social, as CORAS também apresentam desafios, dentre eles o investimento em formação continuada sobre a política de Assistência Social para os Conselheiros e usuários da política.

A participação nos Conselhos não se reduz a única forma de participação popular, é apenas uma forma que o movimento social conseguiu conquistar, sendo importante constituir espaços de participação popular, ao que corrobora Jardim (2017, p. 49): “Torna-se imprescindível o desenvolvimento de metodologias fundadas nesse compromisso ético-político de construção de uma nova cultura política de participação crítica desses sujeitos, com novas mediações e intervenções no trabalho social”.

Esses processos sociais desenvolvidos na sociedade capitalista, que manifestam múltiplas expressões da questão social, mas que não se dão sem resistências, exige das políticas públicas, ações integradas entre as diversas áreas sociais, considerando as características específicas desses processos e sua reprodução nos diferentes contextos.

Ao profissional da assistência social se coloca a demanda de compreender, interpretar, e acima de tudo de intervir de forma qualificada, e isso implica também em definir instrumentais, o que solicita uma articulada e cuidadosa leitura do contexto social, e do reconhecimento do sujeito social com uma visão de totalidade.

4.4 ACOLHIDA SOCIAL COLETIVA NO CRAS: PORTA DE ENTRADA PARA O PAIF

Segundo o dicionário, acolhida está associado a atender, receber, abrigar, amparar, oferecer refúgio, proteção ou conforto físico. No CRAS, a acolhida é uma ação aparentemente tão pequena, mas com importância tal, a ponto de ser considerada uma das principais do PAIF, é processo inicial de escuta das necessidades e demandas trazidas pelas famílias. E é isso que a agiganta: Se constituir uma ação que é a porta de entrada do PAIF e por consequência aos

demais serviços tipificados da Proteção Social Básica, portanto direcionada para a garantia de direitos, assegurando garantias, em uma política de seguridade social.

Apesar da dificuldade em encontrar bibliografias que tratem da acolhida coletiva, uma vez que ainda não existe uma discussão consistente no âmbito do Serviço Social, até por ser uma inovação no CRAS, em sua fase inicial do Serviço de PAIF, se pretende contextualizar sobre ela, buscando referência nas poucas contribuições teóricas existentes, aproximando conceitos de acolhida e atendimento coletivo, buscando-os na legislação e orientações técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social, e na pesquisa empírica, realizada a partir de entrevistas com sujeitos usuários e sujeitos trabalhadores do PAIF e de observações da acolhida coletiva nos CRAS, no sentido de avaliar essa ação a partir de uma investigação sobre as garantias sociais de PAIF que asseguram proteção social no CRAS.

Conceituada pelas Orientações Técnicas de PAIF, volume 2, como uma ação especial do PAIF, a acolhida é o momento de apresentação do serviço para a família ou a algum de seus membros, num processo inicial de estabelecimento de vínculos entre o serviço e seus usuários, buscando identificar condições de vida, vulnerabilidades, mas também recursos e potencialidades e como tais situações se relacionam e ganham significado no território.

A apresentação aos usuários dos Serviços e Benefícios do PAIF disponíveis no CRAS se mostrou importante e fez sentido para os usuários entrevistados na pesquisa empírica. Conforme destacaram, eram desconhecidos ou pouco conhecidos, e os Serviços do CRAS despertaram interesses, como pode se perceber na manifestação do sujeito usuário:

Eu achei bem interessante, foi bem explicado sobre o CRAS. Um pouco eu já sabia, mas não sabia tudo. Eu tenho um irmãozinho de onze anos, ele passa na rua, agora vou conversar com a minha mãe, tem um Serviço pra ele aqui no CRAS. Tem umas informações, e se alguém tem alguma dúvida ficam sabendo ali, porque são as mesmas pra todo mundo (usuário 5).

O vínculo, que é uma relação de confiança, que se estabelece entre usuário, profissional e com o Serviço, que se dá de tal forma que o usuário retorne a acessá-lo para atendimento de suas demandas, sendo fundamental para a continuidade do atendimento que se inicia, pois é na acolhida que se averigua a necessidade de iniciar um processo de acompanhamento, ou do atendimento das famílias em outras

ações do PAIF, ou ainda para o encaminhamento ao acesso a benefícios ou a outros serviços setoriais.

O trabalhador 3 relata sobre o vínculo existente entre os usuários e o CRAS.

É um espaço delas. Eu fico instigando sobre o que é o CRAS, porque “eu estou com tantos problemas e eu vou no CRAS?” São várias políticas e muitos até sabem que não é aqui, mas elas vêm pra cá primeiro (Sujeito Trabalhador 3).

Outro relato com destaque em relação ao vínculo, é do trabalhador 1:

Num determinado momento, tivemos que interromper a acolhida social lá no morro, por causa da violência [...] daí fomos surpreendidos por alguns usuários daquele lugar solicitando para retomarmos as acolhidas, por que estava fazendo falta pra eles. Eles mesmos organizaram outro lugar pra gente fazer as acolhidas coletivas, na comunidade (trabalhador-1).

Há também relatos de usuários que manifesta o vínculo com o CRAS, como o exposto abaixo:

A primeira vez eu cheguei desesperada. E foi aquele alívio das coisas irem se resolvendo aos poucos. Sem o CRAS eu não sei o que seria da gente aqui dessa região [...] e sempre tem novidades, porque a gente tem que tá atualizada (Usuário 3).

Esse se caracteriza como um espaço de escuta, compreendido como um momento de reconhecimento e aceitação do outro, sem julgamentos nem comparações, respeitando o que ele pensa, o que acredita, o que compreende, mas também para um diálogo franco, onde a família possa falar de sua intimidade sem preconceitos. Constitui-se assim num espaço de diálogo, que promove trocas e conhecimentos que sozinhos não construiriam. Permite conhecer o outro, suas vivências histórias, onde tudo o que se fala é importante. É uma relação dialógica porque há respeito e cada um pode perceber o outro.

Uma relação onde a família confie na segurança de sua privacidade, e que o conhecimento profissional estará a sua disposição, auxiliando-a na construção do conhecimento sobre a sua realidade e no seu fortalecimento. “O caráter interventivo da profissão deve recair sobre os processos sociais e não sobre o sujeito, para não o penalizar mais ainda, culpabilizando pela sua condição que é expressão da questão social, na maioria das vezes” (FERNANDES, 2006, p.144).

A acolhida em grupo, um tipo de acolhida de modo coletiva, utilizada como importante estratégia para o repasse de informações gerais sobre o serviço, para a escuta das demandas gerais das famílias, compreensão dos impactos do território

sobre tais demandas e publicização e discussão de assuntos de interesse de um grande número de famílias ou da comunidade³². A discussão nos espaços coletivos tem a função de debater, disputar, polemizar, pleitear, defender, e assim instigar novos conhecimentos e ações. Para Andrade (2009, p. 101): “são condicionantes centrais para que os usuários possam exercer a defesa de seus direitos, o acesso a informação, à formação de consciência sobre seus direitos, acesso aos meios, bem como de um sistema público formal de proteção dos direitos”.

Com isso, concorda o trabalhador 3, quando refere sobre a importância que percebe da acolhida social coletiva:

É um espaço bem relevante para o crescimento, para informações, um espaço de troca bem importante principalmente quando vem demandas de educação, habitação, das situações que eles vivem. É um espaço de troca muito rico pro usuário. Muitas vezes as famílias que vem não fazem ideia de seus direitos.

Também o trabalhador 1 manifesta sua compreensão: “A acolhida social dá oportunidade deles pra acessar outras políticas ou outros serviços e benefícios do CRAS. Acesso a direitos que eles têm, e que nos encontros eles entendem isso”.

Importante considerar que esse tipo de acolhida contribui para o compartilhamento e identificação das demandas comuns iniciando, já nesse momento, um processo de que as vulnerabilidades vivenciadas são fenômenos sociais, e não problemas particularizados, sensibilizando-os para a importância do protagonismo e da participação social visando alcançar seus direitos. A acolhida se constitui assim, como ação primordial na garantia de acesso da população ao SUAS e de compreensão da assistência social como dever estatal e direito de cidadania.

Assim considerando, o Trabalhador 1 relata sua experiência inicial da acolhida:

Eu passei a fazer parte da Equipe Volante do CRAS, atendendo uma população que fica mais no morro, ali tinha um vazio de atendimento. Eu passei a fazer acolhida social coletiva com eles, estava sempre cheio. Foi dando certo, eles traziam muitas coisas que eram comuns. Aconteciam trocas de informações, queixas, reclamações, debates e encaminhamentos. Vinham coisas muito importantes nos atendimentos.

³² Adverte o Caderno de Orientações Sobre o PAIF, vol. 2, que nesse processo, não se pode confundir acolhida social coletiva com a recepção do CRAS. A recepção é o momento em que a família recebe a primeira atenção quando chega ao CRAS, portanto, anterior a acolhida coletiva. É o momento em que o funcionário da recepção pode repassar algumas informações básicas sobre o PAIF, coletar algumas informações sobre a família, agendar atendimento com técnicos de ensino superior, fazer consulta ao CAD Único. Essas informações subsidiarão a acolhida social, de acordo com o fluxo estabelecido para o Serviço.

Os relatos das famílias, compartilhados na acolhida coletiva, devem ser utilizados para reflexão sobre as relações das famílias com o território, as redes de apoio, o acesso a serviços, as relações familiares, os espaços de participação democrática e de controle social no território, direcionando a acolhida social coletiva para garantir as seguranças que devem ser afiançadas pelo PAIF. De acordo com Andrade (2009, p. 102):

É necessário qualificar as ações desenvolvidas pelos CRAS, construindo um conhecimento coletivo crítico, em processo democrático, onde os usuários sejam sujeitos ativos do processo de desvendamento da realidade e da construção das condições políticas e institucionais, para a transformação da realidade.

A construção de uma ação reflexiva, presente no relato do Trabalhador 3, expressa a importância desse espaço para questões que afetam as famílias em um território com muita vulnerabilidade:

Acho que é uma porta de entrada, se abre um leque assim pras famílias sobre as políticas. Conversamos sobre como é a relação desse território, assim, de nulidade de tudo, de Escola, de Saúde, tudo tem que ser brigado, tudo tem que ser através da Defensoria Pública. Então acho que aqui tem que ser um espaço deles se fortalecerem, a partir da acolhida.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais considera que a aquisição dos usuários são compromissos que precisam ser cumpridos em todos os níveis, “para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam seguranças sociais aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram” (BRASIL, 2009, p. 5). Portanto, todas as ações devem ser direcionadas a garantia das seguranças do PAIF.

Dentre as seguranças que devem ser asseguradas no SUAS, a Tipificação delimita aquelas que devem ser asseguradas no âmbito do PAIF para garantia de proteção social, quais sejam: Segurança da acolhida: Segurança do convívio familiar e comunitário e Segurança de desenvolvimento de autonomia (BRASIL, 2009, p.8).

De acordo com o caderno de Orientações Técnicas do PAIF, v.1, toda a organização de ações, espaços, recursos humanos, metodologias, devem ser concebidas a partir das seguranças que devem ser asseguradas no PAIF.

A segurança da acolhida refere-se ao direito de indivíduos e famílias a atendimento em ambiente salubre, acolhedor e privativo; a escuta profissional apta a acolher demandas, interesses, necessidades, possibilidades, bem como a disponibilização de informações sobre direitos, serviços socioassistenciais e setoriais e meios para acessá-los (BRASIL, 2012, p. 58).

Segundo a pesquisa empírica, a acolhida social coletiva, enquanto ação de PAIF se direciona para esta segurança com prioridade e pode ser percebida nas manifestações de usuários e sujeito trabalhador:

Tem muitas coisas que a gente não sabe e através da palestra ali a gente aprende. Eu entendi que o CRAS é uma mão na roda pra pessoa que não tem condições, eu, por exemplo, não entendo muita coisa, mas sei que o CRAS é uma organização pra gente (Usuário 1).

O trabalhador 3 também relata sua experiência na organização da acolhida coletiva:

Eu planejo, organizo dessa forma assim, de falar o que a gente oferta, e como se acessa a esses serviços, e cada um vem trazendo suas coisas, cada um vai podendo puxar os assuntos que vem e falar um pouquinho. Tem dias que aquele momento talvez não seja tão rico quanto outro, mas pelo menos o usuário escutou o serviço que o CRAS oferta, se hoje ele já não tá tão à vontade, ele vai voltar noutra data, e já vai se sentir mais à vontade, mais confiante, daí vai participar mais. Por mais que ele não queira falar, seja tímido, ele escuta, sai com uma informação que não teria se tivesse num atendimento particular. Quando vem no coletivo, assuntos de outras políticas como habitação, escola, creche, que vem muito. Então tu sai com uma riqueza de informações, de direitos que tu tem e nem sabe, com certeza. Além disso, tem o atendimento particularizado, pra quem não quer ou não pode falar ali, no coletivo. Eu penso que a maioria dos usuários tem como resultado positivo a acolhida social.

Cabe reiterar que a segurança da acolhida deve estar em todos os serviços do SUAS, sejam eles de proteção social básica ou especial, inclusive nos demais serviços do PAIF, não sendo uma exclusividade da acolhida social coletiva.

Outra segurança que deve ser garantida no PAIF é a de convívio familiar e comunitário. Diz o Caderno de Orientações Técnicas do PAIF v.1:

Refere-se ao direito dos indivíduos e famílias a atendimentos que os apoiem na superação de situações de vulnerabilidade e isolamento social, ou enfraquecimento de seus vínculos. A segurança do convívio familiar e comunitário, no âmbito do PAIF, tem como foco contribuir para a ampliação da capacidade protetiva da família, por meio da garantia do direito constitucional à convivência e a proteção familiar (BRASIL, 2012, p. 58).

A acolhida social é um espaço de convivência coletiva, que pretende conversar com as famílias sobre os serviços, benefícios, programas e projetos que estão disponíveis no CRAS, mas também para que se percebam sujeitos com direitos sociais, pois as situações vivenciadas não são questões individuais, e sim resultados dos processos sociais que levam a subalternidade, e que a resistência

precisa ser coletiva. No entanto, há que se destacar que esse é um momento inicial do atendimento do PAIF, e como porta de entrada, a acolhida social é o momento de vínculo, de compreender a história das famílias, portanto, um momento inicial para a garantia dessa segurança. É a partir da acolhida social, que se dá o acesso aos demais serviços do PAIF, que também irão garantir essa segurança, com a garantia da continuidade dos atendimentos, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, por exemplo.

As trocas que aconteceram na acolhida coletiva permitiram ao usuário 6 constatar as diferentes demandas da comunidade, que são direitos. Ele estava buscando serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para seu filho de seis anos.

Quando a gente participa desse espaço vê que tem gente que precisa mais do que tu. Cada um precisa do seu jeito. Uns não tem dinheiro, outros não têm documento, eu preciso de um lugar pra deixar meu filho. Na verdade, todos que tão aqui precisam e tem direito. A gente vê que pra duas passagens a pessoa não tem. Isso é básico, como é que a pessoa vai sair pra conseguir emprego? (usuário 6).

E por fim, o PAIF deve assegurar o desenvolvimento da autonomia, descrito assim pelo Caderno de Orientações Técnicas Vol. 1:

Refere-se ao direito dos indivíduos e famílias a atendimento e/ou acompanhamento que propicie potencializar a capacidade dos indivíduos e famílias de fazer suas próprias escolhas, a partir de seus valores, crenças e necessidades, e da identificação e enfrentamento dos obstáculos que interferem em materializar suas escolhas. O desenvolvimento da autonomia também é possibilitado por meio de ações de incentivo à participação cidadã, de identificação e fortalecimento de potencialidades e habilidades, por meio da promoção do acesso a direitos, em especial: saúde, educação, documentação civil, geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2012, p. 59).

Como já destacado anteriormente, é preciso considerar para essa segurança o fato de ser a acolhida social coletiva um momento inicial do PAIF, e que as demais ações, bem como o acesso a serviços, benefícios, programas e projetos é que vão se direcionar de maneira mais intensiva para essa garantia.

No entanto, há aqui um diferencial importante. Conforme já referenciado em momento anterior, a segurança da autonomia está intimamente ligada à segurança da acolhida.

Pode-se perceber essa intimidade durante a acolhida coletiva, embora não se identifique ali o protagonismo, pode ser ela um despertar para isso. Ao tratar de informes e debates sobre questões como território, direitos, acessos, há potencial para que esse momento fortaleça o protagonismo e autonomia, que irão se desenvolver em outros espaços que não na acolhida.

Exemplo disso é a reprodução de diálogo, que aconteceu durante uma observação de acolhida social coletiva na pesquisa empírica, e se mostrou um potencial disparador para o protagonismo dos sujeitos envolvidos a partir de espaços de participação popular.

_ Eu vim pra ver, pra fazer documentos. Teve uma enchente lá na vila e levou todos os documentos, fiquei sem nada (Usuário 5).

_ Isso acontece seguido naquele lugar, eles da prefeitura não dão nem bolas pra nós. Já fizeram reunião com nós, mas eles só enrolam, vem aqui quando enche o valão e depois não aparecem mais (Usuário1).

_ E vocês já conversaram sobre isso entre vocês, na comunidade? Podemos conversar aqui um pouco sobre isso? (Trabalhador 3).

_ Tem uma vizinha passando um abaixo assinado pra entregar pro prefeito, já é alguma coisa, mas não sei se vão resolver. Dizem que é área invadida, por isso a prefeitura não entra. Mais tem gente morando lá. Acho que aqui só eu e ela (Usuário 5) moramos ali (Usuário 1).

Por último, considera-se importante a atenção na acolhida social coletiva enquanto asseguradora de proteção social. E o cuidado está exatamente no seu caráter coletivo, para que não se transforme em um espaço de retrocesso, de uma ação pobre para a população pobre. Explica-se:

Consta no Caderno de Orientações Técnicas Vol. 2 que para além dos seus objetivos e outras especificidades da acolhida social coletiva, ela “deve ser empregada de modo a organizar o processo de acolhida no Serviço, em especial quando há um grande número de famílias envolvidas, para dinamizar e agilizar o processo de atendimento, pois ela aperfeiçoa o repasse de informações e sana dúvidas” (BRASIL, 2012, p. 20).

No entanto, é fundamental nesse processo, o conhecimento e a direção social do profissional, para que ela não se transforme numa simples ação de transferência de informações sobre o serviço, de encaminhamento e possível repasse de recurso, sem garantir uma escuta qualificada e identificação das reais causas que levaram o usuário àquele local. Tal apreensão se percebe no relato do trabalhador 3:

Com a acolhida coletiva cada vez vem mais usuários estão vindo pela primeira vez. Quando era só atendimento individualizado, eram sempre as mesmas famílias. Agora, muitos pensam assim: “é bom, a gente vem, é rapidinho, todo mundo pega uma orientação ou outra, ganha o recurso e já acabou”. Pensam que isso é bom. Isso é desafiador para o profissional.

A apreensão do trabalhador expressa um desafio não apenas para o trabalhador, mas para a política no sentido de debater e qualificar os trabalhadores sobre a política, seus objetivos e ações, o que já está previsto na PNAS (capacitação permanente), mas também de se desafiar a romper junto aos usuários e outras políticas, de ser apenas uma política que repassa recursos emergenciais e benefícios eventuais. Não se trata de negar que recursos eventuais são importantes, se trata é de ser realmente reconhecida como uma política direcionada para o protagonismo e autonomia, com todas as potencialidades como política de proteção social.

A Política Pública de Assistência Social, a partir da Constituição de 1988, exigiu alterações no processo de trabalho dos trabalhadores, com prática profissional adequada aos avanços da Lei. Couto corrobora:

A nova forma de gerir esta política estabelecida, pela Constituição Federal de 1988, e pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS exige alterações no processo de trabalho dos trabalhadores, de modo que a prática profissional esteja em consonância com os avanços da legislação que regula a Assistência Social assim como as demais políticas sociais (2006, p.47).

É nessa inauguração que o projeto profissional do Assistente Social é construído com base em valores éticos, que revelam a sua posição política, e que estão relacionados com o projeto coletivo da profissão. No período de gestação da nova constituição, a profissão definiu sua direção social embasada pelo pensamento crítico de Marx. Apesar de não ser única, foi a vertente marxista que levou a profissão a uma consciência de sociedade de classes, e com esse referencial a profissão questiona sua prática institucional, se aproxima dos movimentos sociais, num compromisso com a ruptura com o Serviço Social tradicional.

Champe (2018, p. 85) refere que embora definida pelo código de ética, a direção social da profissão não está consolidada:

O Projeto Ético-Político do Serviço Social está em constante processo de consolidação, seja pelo seu caráter contra-hegemônico ao capitalismo, pelo desafio de efetivá-lo no cotidiano profissional, diante das mais diversificadas expressões da Questão Social, as quais se multiplicam e se apresentam cada vez mais perversas e complexificadas, ou por processos internos à profissão, de alienação e conservadorismo que distanciam ou mesmo não compactuam com o projeto ético-político (2018, p. 85).

Zacarias (2017) adverte que há limites e desafios para a materialização dessa direção social, pelo jogo dos projetos em disputa, que se expressa por quem contrata o trabalho do Assistente Social, que tem interesses de controle e apaziguamento de conflitos, e segundo pelas necessidades imediatas da classe trabalhadora que é usuária da Assistência Social.

Moraes (2016) refere que a profissão no séc. XXI sofre os processos gerais de precarização do trabalho, de suas condições e relações no cenário atual, abrindo possibilidades a um retrocesso ao conservadorismo latente da profissão, que ameaçam a já pequena autonomia profissional. Há uma tendência de vínculos trabalhistas precários e de exigências institucionais crescentes desafiando e transformando o trabalhador que se afasta da direção social da profissão.

Para lamamoto (2008, p 119), o trabalho do assistente social está impregnado de alienação. Também ele vive as relações de trabalho na sociedade do capital. O assistente social que se afasta da direção social da profissão, ao planejar suas ações, o faz direcionado a reproduzir, e sancionar as questões do dia-a-dia. As respostas as intervenções do profissional são de acordo com as exigências do mercado, se distanciando dele criticamente. Porém, segundo a autora, é o conteúdo teórico e o direcionamento social que vão possibilitar um projeto profissional contra hegemônico.

Para a autora, o exercício da profissão do Assistente Social requer um profissional com competências para propor, negociar, defender seu projeto e atribuições profissionais, que vão além das rotinas institucionais, mas que busque entender a realidade, perceber possibilidades das quais possa se apropriar, para transformar em projetos de trabalho. A competência a que se refere lamamoto (2009, p. 17) é crítica:

Essa crítica [...] supõe um diálogo íntimo com as fontes inspiradoras do conhecimento e com os pontos de vista das classes por meio dos quais são construídos os discursos: suas bases históricas, a maneira de pensar e interpretar a vida das classes (ou segmento de classe) que apresentam um discurso como dotado de universalidade, identificando novas lacunas e omissões (2009, p. 17).

E explica, ao concluir que os espaços de reprodução de desigualdades são espaços de conformismo e rebeldia, de consciência e luta, onde se reconhecem as necessidades de cada um e de todos os indivíduos sociais, apresentando-se possibilidades de tensionamento pelo respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos. É nesse espaço marcado por interesses sociais distintos que trabalham os assistentes sociais. Nessa perspectiva, trabalhar na acolhida social do

CRAS representa um desafio, pois exige reconhecer as inúmeras dimensões da vida social expostas pelos usuários da política, desde o contato inicial.

O desafio para o profissional é identificar que há uma disputa com o projeto neoliberal, que se apresenta no cotidiano do trabalho, que impõe limites, mas também possibilidades de resistências. Esse combate se dá a partir de princípios e valores ético-políticos e teórico-metodológicos, partindo de uma crítica radical à organização política e econômica em curso na direção do Estado. Exige do profissional uma direção intransigente na consolidação da Assistência Social como direito de cidadania.

No entanto, há aí algumas advertências destacadas por Barroco (2009), de que um código de ética isolado não garante a legitimação da ética da profissão, pois a consciência ética e política se materializa após amplos e contínuos processos de capacitação, participação e debate da categoria, sobre a reprodução da desigualdade social, redução de direitos sociais, autoritarismo, preconceito, entre outros.

O profissional é desafiado a planejar sua intervenção, a partir da interlocução dos processos sociais e da direção social de sua profissão, com a clareza do seu objeto de trabalho, dos objetivos e finalidades.

A partir daí define pela instrumentalidade na construção de mediações necessárias a práxis ética e inclusiva. A possibilidade de interagir com a diversidade, reconhecendo a singularidade de cada sujeito, assim como a realidade social, conduzem às abordagens profissionais, o que implica uma perspectiva ética.

Os princípios do projeto ético político se materializam quando presentes na prática social concreta, direcionada à transformação da realidade, ações conscientes e críticas, de alargamento do espaço profissional politizado, articuladas a outros projetos coletivos de mesma intenção (BARROCO, 2009, p.178).

No Caderno 2 de Orientações Técnicas do PAIF, há a indicação de que a acolhida seja desenvolvida por profissionais do PAIF, que sejam qualificados para o atendimento das famílias, de forma a ser uma experiência verdadeiramente acolhedora, buscando trazer para o grupo, percepções sobre o território e a vida coletiva que ali é construída. Uma acolhida social coletiva, livre de estereótipos, fundamentado na ética e na cidadania, de acordo com princípios, diretrizes e objetivos da PNAS.

Para Fernandes (2006) os fundamentos éticos, teóricos, metodológicos e técnicos profissionais do trabalho do Serviço Social somente terão coerência se considerarem a dimensão coletiva da vida social e de cada indivíduo com os quais têm interlocução, o que requer atenção cotidiana na leitura do contexto dos processos sociais, das demandas institucionais e das demandas dos sujeitos. Essas percepções das expressões dos sujeitos são facilitadas pelas abordagens coletivas, e são alternativas de maior participação social, tornando-se um instrumental significativo para o desenvolvimento do controle social.

Existem profissionais presos as Instituições, o que os impedem de identificar as demandas explícitas, coletivas, que extrapolam os controles institucionais. Romper com isso, priorizando as demandas dos usuários, só será possível a partir de uma prática reflexiva, articulados pela intencionalidade ética e por uma direção profissional evidente nas formas de abordagens profissional. É isso que vai determinar a instrumentalidade para a inserção do sujeito em seu meio social. Explica Fernandes, que no entendimento de que todas as demandas são individuais, “negam o caráter coletivo dessas demandas, que são coletivas não só porque vivenciadas por todos, mas também porque só coletivamente poderão ser enfrentadas tendo em conta os interesses e necessidades dos trabalhadores” (2006, p. 145).

Portanto, trabalhar no coletivo é fazer do processo de trabalho, um espaço de reflexão, debate e participação social onde “as situações individuais são pontos de partida para uma reflexão que possa conduzir a discussão do cotidiano, a percepção, análise e intervenção de sua dimensão coletiva” (FERNANDES, 2006, p. 146). Para isso, é necessário romper e negar formas antigas de relações verticais, explicando os grupos e as relações grupais pela dimensão coletiva da vida social. Continuando suas reflexões sobre os espaços coletivos, Fernandes (2006, p. 146) alerta:

Os espaços de discussão coletiva são fundamentais para desenvolver uma reflexão que não se reduza a uma instância de procura de soluções, mas que busque os porquês, para quês e como encontrar alternativas para as situações. Alternativas que remetam ao entendimento das contradições institucionais e ao enfrentamento coletivo dessas contradições que estão além das dificuldades e desempenhos pessoais.

No planejamento, é importante considerar os pontos de interesse dos participantes, vinculados a sua realidade, trazendo para o debate parte da realidade apresentada por eles, de acordo com seus desejos, necessidades e valores. Importante que tenha um espaço para temas livres, instigando a participação com

perguntas, com o cuidado para não direcionar as falas, mas sim provocar o debate. É importante que as pessoas percebam a si mesmas no seu contexto de vida. Nesse sentido, as questões trazidas pela comunidade devem ser remetidas para o coletivo. Os espaços que desenvolvem políticas públicas são indicados para grupos de reflexão, debate, participação e inserção social.

O trabalhador 1 conta sobre o seu planejamento e suas estratégias para provocar o debate e a reflexão:

Eu me sinto parte desse processo (de acolhida). Planejo um roteiro para a acolhida. Primeiro provoço eles pra falarem as coisas deles. Às vezes rende, mas em outras não sai nada. Então eu tenho sempre como alternativa, alguns textos e algumas reportagens sobre coisas atuais, que podem interessar a eles. Dificilmente isso não dá resultado. Mas às vezes nem assim. Daí eu respeito, fico mais nos informes.

É fundamental considerar que a participação deve ser espontânea, respeitando a privacidade e autonomia das famílias quanto a interagir com o grupo ou responder perguntas. É necessário reconhecer que a acolhida é uma segurança garantida à família, portanto não pode ser condicionada a participação da família em outros momentos ou ações do PAIF e deve ser organizada em uma permanente busca de acesso aos direitos sociais. “A perspectiva ética que orienta o Serviço Social deste novo tempo prima pela autonomia, cidadania e protagonismo dos indivíduos dessa sociedade, para seguir este norte não será possível aos profissionais do social se colocar como controladores da vida do pobre” (FERNANDES, 2006, p. 143).

Um espaço verdadeiramente acolhedor requer um profissional comprometido com o desenvolvimento das tarefas, ultrapassando o simples discurso, numa explícita direção de comprometimento com o usuário. Essa postura individual ética implica assiduidade, pontualidade, respeito às pessoas, ao conhecimento de cada um, sem autoritarismo nem arrogância. São aspectos fundamentais para que o vínculo com o serviço se efetue, possibilitando a confiança no profissional e a participação nos demais atendimentos.

Para o Trabalhador 2, acolher bem, significa aproximar os usuários do CRAS, mesmo que nos primeiros encontros não se sintam tão a vontade. Então ficar na informação e nos encaminhamentos sobre a demanda a que vieram buscar já é importante naquele momento, e complementa no particularizado. Aos poucos vão se sentindo a vontade e reconhecem que o PAIF/ CRAS é um espaço para conversar,

questionar, debater, acessar benefícios, programas, enfim, direitos sociais. Nas suas palavras:

Tem aqueles que estão focados nas suas demandas, não conhecem os serviços que a gente tem pra oferecer. Então, quando vem aqui, em primeiro lugar, a gente tem a possibilidade de se aproximar da comunidade, ofertar o que temos dentro do CRAS, na Assistência Social, dá uma pincelada no que eles podem encontrar aqui. Falamos dos benefícios, dos programas, dos serviços. Esse primeiro contato eu acho importantíssimo. Aí ele vai pensar: Nossa eu vim buscar uma coisa e já sei que tem outras para oferecer. E assim vai multiplicando na própria comunidade dele. Em outros momentos ele pode usufruir o direito de ser acolhido e trazer outras coisas, já vai estar mais confiante, mais a vontade.

Ao se referir a metodologia do trabalho com grupos, Fernandes (2006) refere que a acolhida é fundamental. Nas suas palavras: “Não nos contentemos mais com a ação reduzida do repasse de recursos materiais e o alvo do nosso trabalho é a criação de espaços de inserção visando a superação da dependência, do clientelismo e o desenvolvimento da cidadania (direitos e deveres)” (FERNANDES, 2006, p. 148).

É o momento de compreender o sujeito em suas relações sociais, o que se reflete no privado de sua família. Trata-se de um espaço de escuta e de fala, construído numa relação de horizontalidade, onde o diálogo é imprescindível, respeitando as singularidades e os projetos de vida dos sujeitos. Concebendo que há fatores que os vulnerabilizam, é importante trabalhar a autonomia, considerando as potencialidades dos usuários dos serviços públicos.

Desenvolver acolhida coletiva, assim como os demais serviços e ações desenvolvidas no CRAS, está também relacionado a provisões, compreendidas pela Tipificação como “As ofertas do trabalho institucional, organizadas em quatro dimensões: ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social, essencial ao Serviço”. (BRASIL, 2009, p 4). Ou seja, são os elementos necessários para a materialização dos serviços, de forma a garantir as seguranças afiançadas.

Com referência especificamente à acolhida social, existem espaços imprescindíveis, como recepção, sala para atendimentos e sanitários. Os espaços devem ser asseados e confortáveis, com ventilação e iluminação adequadas, enfim, deve resultar num ambiente acolhedor e garantir privacidade para o usuário. Embora pareça controverso, esse último item é também importante para a acolhida coletiva. Apesar de ser um espaço coletivo, os usuários daquele coletivo precisam se sentir

seguros para falar sobre a situação que queiram compartilhar ou debater, certo de que serão respeitados também pelos demais participantes, e com a garantia de uma posterior escuta particularizada.

Além do ambiente físico, devem ser garantidos recursos materiais que possibilitem as atividades, e principalmente um espaço para banco de dados que subsidiem conhecer o usuário. Fundamental são os documentos de registros físicos e *on line*, como prontuários e outros registros que permitam identificar histórico e vulnerabilidades, assim como os registros de monitoramento.

Ao regular o tamanho das Equipes de CRAS, de forma a garantir direitos e proteção social, a NOB-RH/SUAS estabelece que a equipe de trabalhadores do Centro de Referência de Assistência Social deve ser constituída por profissionais com ensino superior, composta no mínimo por assistente social e psicólogo, atuando em equipe multidisciplinar, sendo esses trabalhadores em número proporcional a quantidade de famílias referenciadas. Os profissionais devem ser específicos do PAIF, e inseridos em educação permanente. O que nem sempre se efetiva, e é reconhecido pela própria NOB-SUAS. Isso não significa que não exista a necessidade de enfrentamento para essas garantias, impedindo a reprodução de ações improvisadas e quantificadas, sem sentido para os trabalhadores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a proposta de estudar a acolhida coletiva no CRAS, como proteção social, esse estudo permitiu algumas considerações para além das respostas aos objetivos já elencados em seu início.

Uma das considerações está relacionada a acolhida coletiva. Ela não é plena, e nem um fim em si mesma, pelo contrário, ela é apenas uma pequena parte, um início, mas tão imensa que não limita, ela amplia. Não limita porque pode ser acessada sempre e quantas vezes o usuário entender necessário, e amplia porque abre caminho para os demais atendimentos no CRAS. Ou seja, a acolhida contribui para a constituição de vínculos iniciais entre indivíduos/famílias e profissionais, entre indivíduos/famílias e serviços, como o PAIF e o PAEFI.

Para os usuários, é porta de entrada no PAIF, reconhecida como espaço de informação, diálogo, escuta, encaminhamentos, que possibilitem acesso a serviços, programas, projetos, benefícios, a ponto de buscarem alternativas para sua efetivação em momentos de sua impossibilidade, como mostra a pesquisa. Desse modo, a acolhida possibilita a escuta das demandas gerais e comuns das famílias/indivíduos, sendo o diálogo ferramenta fundamental para o desenvolvimento de processos reflexivos entre indivíduos/famílias e profissionais. Outrossim, cumpre com a finalidade de socialização de informações entre usuários/profissionais e usuários/usuários. Além disso, favorece a discussão de assuntos de seu interesse e sana de dúvidas.

Mas como ainda é uma inovação, pois vinculada a proteção social básica, é um processo em construção, cheia de desafios e possibilidades para provocar transformações, considerando que o coletivo é um espaço de convivência, que possibilita aos sujeitos se constituírem na medida em que se relacionam, interferindo na forma como se constituem enquanto sujeitos sociais. São conexões que se estabelecem na convivência, nas trocas, na identificação, que contribuem para o fortalecimento do coletivo.

Esse é o desafio, constituir com os usuários, pelo coletivo, a possibilidade de participação popular, não apenas na política de assistência social, mas em todos os espaços comunitários, participativos e dos demais espaços de controle social, para que se constituam enquanto cidadãos.

No entanto, é no mínimo ingênuo imaginar que esse protagonismo se constrói no momento da acolhida, por isso não se tem a intenção de supor isso, mas sim, que há na acolhida coletiva, a possibilidade de provocar, despertar nesse coletivo essa construção, que terá continuidade nos atendimentos em que serão convidados a participar na sequência, que são também outras ações coletivas do PAIF, como oficinas, grupos, ação comunitária.

Por isso o planejamento da acolhida coletiva é tão importante para o trabalhador que a desenvolve, sob o risco dela se transformar apenas em uma ação fragmentada, uma rotina institucional, para dar agilidade e facilidade ao atendimento, baseada na forma tradicional de plantão social.

Considerando que planejar significa fazer escolhas, então para o profissional, planejar é também uma escolha de posição política e para que seja uma escolha pelo usuário, precisa andar *paripasso* com a direção social da sua profissão. O assistente social comprometido com seu código de ética planeja considerando sua base teórico-metodológica, interpretando a vida das classes, para transformar a realidade, rompendo com a reprodução de práticas assistencialistas, conservadoras, do Serviço Social tradicional.

Quanto à proteção social na perspectiva da sociedade capitalista, não se constitui em mecanismos de atingir o cerne das desigualdades sociais, nem de eliminar seus efeitos. Sob essa ótica, são políticas sociais apenas na medida necessária para acomodar os movimentos reivindicatórios e manter disponível a força de trabalho.

Os avanços e retrocessos da proteção social dependem dos interesses do capital e das pressões da classe trabalhadora. Por isso são campos contraditórios, de resistências de reivindicações e de conquistas da classe trabalhadora. Apesar da responsabilidade do Estado com o capital, ele precisa também responder aos movimentos de pressão da classe trabalhadora, quando eles se intensificam.

A proteção social brasileira que a partir da CF 1988 se constitui como política pública, compondo o tripé da seguridade social, composta pelas políticas de saúde, assistência social e previdência social, o que representou em significativo avanço, embora desde lá tenha sido uma luta para que se materialize plenamente. Encontra resistências para ultrapassar a formalidade expressa na lei para se constituir de fato como política pública. Numa sociedade com herança conservadora, persiste a proteção social onde o Estado repassa para as entidades, a responsabilidade sobre

o atendimento dos mais pobres, e um forte tensionamento das Instituições para a privatização da proteção social, desconsiderando os preceitos da política.

A Assistência Social como política pública, ainda precisa ultrapassar o conceito de bem-estar, trazendo para o debate a relação de direito em detrimento da relação de favor, construindo uma identidade de cidadão usuário da assistência e rompendo com discriminação dos usuários da política como pobres, carentes, necessitados, o que remete a uma política assistencialista, tuteladora.

A defesa de Camila Potyara Pereira de que a direção dada pelo Estado para a proteção social é feita a partir de concepções teóricas e ideológicas, se evidenciam na maioria das escolhas sobre a proteção social ofertada. Considerando esse estudo, fica evidente o viés da socialdemocracia na condução do SUAS, durante os governos nominados populares, assim como se evidencia na atualidade a matriz residual, própria da nova direita, que alia valores morais do neoconservadorismo, preceitos socioeconômicos do neoliberalismo e o utilitarismo funcionalista.

Na trajetória de Porto Alegre para a construção da política de assistência Social, mais especificamente na proteção social básica, houve um marco pela busca coletiva de seus trabalhadores, pelo debate sobre a acolhida social coletiva. Considerando que são nas relações de convivência que se constroem conhecimento e fortalecimento do coletivo, os trabalhadores da FASC formataram um processo muito particular de construção. Despiram-se de meros conceitos e construíram um processo comprometido com o usuário, considerando as relações e os processos sociais que se estabelecem na sociedade capitalista. A partir de então, se constitui uma acolhida coletiva direcionada para garantir a segurança de acolhida, prevista na Política Nacional de Assistência Social como uma aquisição dos usuários.

Certamente esse processo terá um forte impacto na resistência que está sendo construída para enfrentamento da realidade adversa que vive o país e o município de Porto Alegre, nesses tempos de restrição de direitos.

Apostar na construção coletiva de espaços que conjuguem trabalhadores e usuários, e insistir em alternativas como a acolhida social, como asseverou a pesquisa realizada, é um caminho efetivo para a luta que cada vez se apresenta como necessária.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Iraci de. Modelos de gestão e protagonismo dos usuários na implantação do SUAS. In: MENDES, J. M. R; PRATES, Jane C. e AGUINSKY, Beatriz G. (orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2009.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. Fundamentos éticos do Serviço Social. In: CFESS, ABEPSS, **Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

BELLINI, Maria Isabel Barros. et al. A Pesquisa Sobre Intersetorialidade no Contexto Brasileiro: notas sobre o núcleo de estudos e pesquisas em trabalho, saúde e interetorialidade. In: Bellini Maria Isabel Barros; Camila Susana Faler orgs. **Intersetorialidade e Políticas Sociais: interfaces e diálogos**. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2014.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília/DF: GESST/SER/UnB, 2003. p.39-84.

BRASIL. **Lei Nº 12.435**, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União, Brasília, 7 de julho de 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS/2005**. Resolução n. 130, de 15 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 25 jul. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS/2012**. Versão Oficial. Brasília: 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social - Recursos Humanos**, NOB RH/SUAS. Versão Oficial. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações técnicas sobre o PAIF: V.1**. Versão Oficial. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações técnicas sobre o PAIF: V.2**. Versão Oficial. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Versão Oficial**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Tipificação Nacional de serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 25 nov. 2009.

_____. Presidência da República. **Constituição Federal do Brasil, 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm> Acesso em: 12 mai. 2018.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, n. 8742,** de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União, Brasília, 8 de dezembro de 1993.

_____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. **Base de dados.** Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/saqi/Rlv3/geral/index.php>> Acesso em: 02 de outubro de 2018.

CHAMPE, Daniela da Silva. **A direção social do trabalho profissional de assistentes sociais no âmbito da política de Assistência Social.** 2018, 140p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2018.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. A Gestão e o Financiamento da Assistência Social Transitando entre a filantropia e Política pública. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos.** São Paulo: Veras, 2012, p. 193 – 243.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE. **Resolução 232/2015** de 14 de setembro de 2015. DOPA. Porto Alegre, 14 de setembro de 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra corrente:** ensaio sobre a democracia e o socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; DEGENSZAJN Raquel Raichelis. A Política Nacional de Assistência Social e Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: Berenice Rojas Couto; Maria Carmelita Yazbek; Maria Ozanira da Silva e Silva; Raquel Raichelis. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social do Brasil: uma realidade em movimento.** 5. ed. São Paulo-SP: Cortez, 2017, v.1, p.61-94.

COUTO, Berenice Rojas; SILVA, Marta Borba. A Política de assistência social e o Sistema Único da Assistência Social: a trajetória da constituição da política pública. In: MENDES, J. M. R; PRATES, Jane C e AGUINSKY, Beatriz G (orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação.** Porto Alegre: EdiPUCRS, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 2. ed. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 1990.

DORNELLES, Aline Espíndola, et al. Capacitação Continuada Enquanto Instrumento de Gestão: a experiência de Porto Alegre. In: MENDES, J. M. R; PRATES, Jane C e AGUINSKY, Beatriz G (orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2009.

FERNANDES, Idília. Dialética da instrumentalidade: abordagem grupal e familiar na perspectiva da Assistência Social: In: MENDES, J. M. R; PRATES, Jane C e AGUINSKY, Beatriz G (orgs.) **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação**. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **O dicionário da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2007.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Traduzido por Joice Elias Costa. 3. ed, Porto Alegre: Artmed, 2009.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro. Monitoramento, Avaliação e Indicadores Sociais em Interface com o SUAS. In: MENDES, J. M. R; PRATES, Jane C e AGUINSKY, Beatriz G (orgs.) **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação**. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2006.

IAMAMOTO, Marilda V. **Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil**. In: Revista em Pauta: UERJ, n. 21. Rio de Janeiro: 2008.

_____. O Serviço Social na Cena Contemporânea. In: CONELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Serviço Social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IBGE – **Desigualdade de renda 2017** – Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2018-04-11/desigualdade-renda-ibge-html>>. Acesso em: 02 de outubro de 2018.

JARDIM, Alana Fernanda de Medeiros. **Protagonismo popular e Proteção Social no CRAS: a indissociabilidade desse movimento em debate**. 2017. 139p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2017.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. **Serviço social e sociedade**. São Paulo: Cortez. Vol XXVIII, n. 85, p. 98-108, março, 2008.

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

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/ lógica dialética**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MARCONI, Marina de A; LAKATUS, Eva M. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARTINELLI, Tiago. Política não contributiva e direitos sociais: o caso da Assistência Social. In. MADEIRA, Ligia M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. P. 232-52. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cegov/files/livros/gtaval.pdf>>.

MARX, Karl. Manuscritos Econômicos e Filosóficos In **Conceito marxista do homem**. Fromm, Erich. Tradução T. B. BOTTIOMORE. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

_____. **Crítica ao programa de Ghotha**. São Paulo: Boitempo. 2012.

_____. **O capital**. Vol. I. Tomo 2. Coleção “Os Economistas”. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2007.

MORAES, Carlos A. de Souza. **O Serviço Social brasileiro na entrada do século XXI: Considerações sobre o trabalho profissional**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. N. 127, p. 587 – 607. São Paulo: set/dez. 2016.

NETO, Otávio Cruz. O Trabalho de Campo Como Descoberta e Criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002

OLIVEIRA, Mara de; CARRARO, Gisele; ANUNCIAÇÃO, Daniela Andrade da. **Organização e gestão do SUAS: contribuição à operacionalização no âmbito municipal**. Caxias do Sul/RS: EDUCS, 2013.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Revista serviço social & sociedade**: São Paulo: Ano XXVII, n. 87, p. 05-24, set./dez. 2006.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideologias conflitantes**. 2013. Tese, Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Brasília/DF: 2013

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção ao pobres do Brasil**. Brasília/DF: Thesaurus, 1996. p. 09-31; 33-46; 47-57; 59-73.

_____. **Necessidades humanas subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. In: **Revista serviço social & sociedade**. São Paulo: n.77, p. 54-62, mar. 2004.

PORTO ALEGRE. **Decreto 11.469**, de 28 de março de 1996. Regulamenta o Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. DOPA, Porto Alegre, 28 de março de 1996.

_____. Fundação de Assistência Social e Cidadania. **Base de dados**. Disponível em: <www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p-secao=139>. Acesso em: 02 de outubro de 2018.

_____. Fundação de Assistência Social e Cidadania. **Base de dados**. Disponível em:
<iproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/parcerias_fasc_2018_.pdf>. Acesso em: 02 de outubro de 2018.

_____. **Lei Complementar n. 352**, de 08 de agosto de 1995. Dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município. DOPA, Porto Alegre, 08 de agosto de 1995.

_____. **OBSERVAPOA** – Observatório de Porto Alegre. Disponível em:
<www.observapoa.com.br>. Acesso em: 02 de outubro de 2018.

PRATES, Jane; FERNANDES, Idília. Os Processos de Monitoramento e Avaliação e a Construção de Indicadores. In: MENDES, J. M. R; PRATES, Jane C e AGUINSKY, Beatriz G (orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2009.

PRATES, Jane Cruz. A Pesquisa Social a Partir do Paradigma Dialético-Crítico: do projeto à análise do dado. In: FERNANDES, Idília e PRATES, Jane Cruz (orgs.) **Diversidade e estética em Marx**. Campinas: 2016.

_____. Formar para além do mercado e para o uso substantivo do instrumental de trabalho. Revista Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 01 - 06, jan./jun. 2013. Disponível em:
http://meriva.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7977/2/Formar_para_alem_do_mercao_e_para_o_uso_substantivo_do_instrumental_de_trabalho.pdf. Acesso em 22 jan. 2019.

_____. **O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária**. In: Revista Textos e Contextos. Porto Alegre: 2012.

_____. **O Projeto de pesquisa: a etapa chamada de metodologia**. Material didático de sala de aula, Programa de Pós Graduação, PUCRS. Porto Alegre, 2017.

_____. **Técnicas de coleta e análise**. Material didático de sala de aula, Programa de Pós Graduação, PUCRS. Porto Alegre, 2016.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 2 ed.. Revista. São Paulo. Cortez. 2000.

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

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.

SIQUEIRA, Luana de Souza. **Pobreza e Serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos**. 2011. Tese, Faculdade e Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2011.

SPOSATI, Aldaiza. **Carta tema: a assistência social no Brasil, 1983-1990**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Ministério do desenvolvimento Social e combate à Fome – MDS, UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; UNESCO, 2009. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Especificidade e intersetorialidade da Política de Assistência Social**. In: Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: n.77, p.30-53, mar.2004.

STUCHI, Carolina Gabas. A concretização constitucional da assistência social e sua afirmação como direito e política pública. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, 2012, p. 157-92.

TAPAJÓS, Luziele. **A acolhida no Sistema Único de Assistência Social e o controle social**. Instituto Filantropia. 21 junho 2013. Disponível em: <<http://www.institutofilantropia.org.br/secoes/artigos/itemlist/user/9646-luzielatapai%C3%B3s>>. Acesso: 12 ago. 2013.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. Proteção Social e Crise no Brasil Contemporâneo. In: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valéria (orgs.). **A nova morfologia do trabalho no serviço social**. São Paulo: Cortez, 2018, p. 88-106.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

_____. A dimensão política do trabalho do assistente social. **Serviço social e sociedade**, São Paulo: Cortez. n.120 DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.004>

_____. Pobreza e Exclusão Social: expressões das questões sociais. **Temporalis 3**, ABEPSS. 18.09.2006.

ZACCARIAS, Inez. **A mediação da teoria e do método em Marx na formação profissional em Serviço Social.** 2017. Tese de Doutorado, Escola de Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2017.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br