

**FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**EUNICE MARIA VICCARI**

Assistência Social como direito universal:  
entre a concepção teórica e a provisão

Porto Alegre,  
março de 2008

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

**EUNICE MARIA VICCARI**

**Assistência Social como direito universal:  
entre a concepção teórica e a provisão**

**PORTO ALEGRE (RS)  
Março de 2008**

**EUNICE MARIA VICCARI**

## Assistência Social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Graduação em Serviço Social - Doutorado, da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Professora Doutora BERENICE ROJAS COUTO

Porto Alegre (RS)  
Março de 2008

**EUNICE MARIA VICCARI**

## Assistência Social como direito universal: entre a concepção teórica e a provisão

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social - Doutorado, da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Serviço Social.

Porto Alegre, \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_.

---

Doutora Berenice Rojas Couto (PUCRS – Orientadora)

---

Doutor Carlos Nelson dos Reis (PUCRS)

---

Doutora Jane Cruz Prates (PUCRS)

---

Doutora Jussara Maria Rosa Mendes (PUCRS)

---

Doutora Maria Carmelita Yazbek (PUCSP)

Às pessoas que lutam  
acreditando que o mundo pode  
ser transformado.

## AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese é tarefa que, embora seja acadêmica, permeia os diferentes espaços da vida. Expresso meu reconhecimento e meu agradecimento a todos quantos, de diversas maneiras, participaram do processo desta elaboração. Mesmo sabendo o risco de cometer algumas injustiças, registro meus agradecimentos:

- à Universidade de Santa Cruz (UNISC) pela destinação de horas de atividade docente alocadas na realização da pesquisa;
- ao Programa (CAPES), pela bolsa parcial e pela possibilidade de, através do PROCAD, avançar meus estudos na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP);
- ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), pela qualidade acadêmica e forma solidária especialmente da Coordenadora do Programa Prof<sup>a</sup> Dra. Berenice Rojas Couto que, na condição de orientadora, muito contribuiu, sobretudo por ter acreditado, na viabilidade deste trabalho. Também deixo meus agradecimentos aos secretários Antônio Ricardo Terra Dalpicol e Juliana Helmann Cavalheiro;
- aos Professores Dr. Carlos Nelson dos Reis, Dras. Maria Carmelita Yazbec e Jussara Maria Rosa Mendes que fizeram parte da Banca de Qualificação com valiosas contribuições;
- à Professora Dra. Jane Cruz Prates por aceitar fazer parte da banca final contribuindo com a discussão acerca do tema;
- as amigas, em especial à Rosangela Marione Schuh, Sílvia Lúcia Soares Rocha e Mirian Luzia Giglio Neves da Silva pelo apoio e solidariedade que recebi e, principalmente, no período de finalização desta tese. Obrigada pela amizade e atenção dedicada durante este período; vocês foram fundamentais para a conclusão desta tese;
- à amiga Maira Meira Pinto e às alunas do curso de Serviço Social da UNISC pela contribuição na coleta de dados. Também agradeço às amigas de longa

convivência, Cíntia Ribes Pestano, Gilsaine Ribes Pestano e Bárbara Brum que, além da amizade e solidariedade partilham a invenção da vida;

- à minha família pelo apoio e solidariedade permanentes, mesmo durante as minhas longas ausências;
- aos gestores, presidentes e conselheiros da Política de Assistência Social dos municípios do Vale do Rio Pardo que integraram esta pesquisa, por sua disponibilidade em fornecer informações e entrevistas.

## RESUMO

Esta tese teve como objetivo investigar a universalidade de acesso a todos os que necessitam de atendimento da Política de Assistência Social. O estudo foi realizado partindo de uma retrospectiva dessa Política, desde a Proclamação de República no final do século XIX até último quarto do século XX, quando formalmente a Assistência Social alcançou o *status* de política pública. Entretanto, o alcance da condição de direito a todos encontra limites que demandam ser superados permanentemente. Ao analisar os fundamentos legais e operacionais que embasam a Política de Assistência Social, percebeu-se que a consolidação legal requer uma mudança necessária à sua compreensão e efetivação na prática. Também a pesquisa de campo, realizada em municípios do Vale do Rio Pardo, indicou que os limites do acesso a todos perpassam as estruturas operacionais, bem como a concepção dos sujeitos que nela se envolvem. Com justificativas sustentadas na insuficiência de recursos financeiros, físicos, humanos e materiais cria-se um mito de que estes em abundância poderiam garantir a universalidade. Assim são desconsiderados os limites inerentes à própria condição do tardio desenvolvimento econômico e social que caracteriza a realidade brasileira. Uma contradição é explicitada com a comprovação da existência de uma zona de desproteção social, “hiato social”, formada por pessoas que permanecem alijadas da Previdência Social e, também, da Assistência Social. A desproteção está evidenciada pela inexistência de segurança de rendimentos e de acolhida e convivência. A segurança de rendimentos não é alcançada por alguns pela impossibilidade de contribuição com a Previdência Social (desempregados e subempregados) e, para outros, por não fazerem parte de critérios de acesso aos benefícios não contributivos da Assistência Social. Já a acolhida e a convivência, embora desvinculadas do critério de renda para o acesso, continua sendo praticada pela reprodução do paradigma de serviços destinados a pobres. Portanto, embora tenha havido uma clivagem de paradigma na Assistência Social, no seu aspecto legal, ainda reside em algo a ser superado, para que o *status* de público e universal seja uma realidade universalizável.

**Palavras-chave:** assistência social, universalidade, proteção social.

## ABSTRACT

The purpose of this thesis was to investigate the access for all individuals who need help from the Social Assistance Policy. The study begins with a retrospection of such Policy, starting from the Proclamation of the Republic by the end of the 19th Century, and extends up to the last quarter of the 20th Century, when the Social Assistance formally reached the status of public policy. However, the range of every one's right condition runs into limitations that need to be continuously overcome. The analysis of the Social Assistance Policy's legal and operational basis proved that the legal consolidation requires some change necessary for its understanding and practical efficacy. Also, the field research accomplished in municipal districts of Vale do Rio Pardo indicated that the limitation to every one's access pass by the operational structures, as well as by the conception of the individuals involved in it. Excuses supported by lack of financial, physical, human and material resources, created a myth that the abundance of such resources could guarantee the universality. Thus, the limits inherent to the peculiar condition of an untimely economical and social development that characterizes the Brazilian reality are disregarded. A contradiction becomes clear with the evidence of an existing failure zone in the social care - "social hiatus" - formed by people that remain destituted from Social Security and also from Social Assistance. Such lack of care is proved by the fact that the assurance of revenue, consideration and convivial gathering are inexistent. The guarantee of revenue is not reached by some people because they have no way to make contributions to the Social Security (the unemployed and underemployed ones) and, by others, because they do not integrate the criteria that allow accessibility to non-contributive Social Security benefits. As regards to consideration and convivial gathering, even so not entailed to the revenue criteria required for access, in practice remain under the paradigm of service destined to the poor. Therefore, in spite of the fact that there have been a planned division of paradigm in the Social Security concerning its legal aspect, there is still something in it that needs to be surmounted in such a way that the public and universal status may become a universal reality.

**Key words:** social assistance, universality, social care.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1 SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO AO DESAFIO OPERACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>21</b>
1.1 Noção de Seguridade Social.....	21
1.2 Seguridade Social brasileira: situando a Assistência Social.....	26
1.3 Assistência Social ou caso de polícia.....	28
1.4 Assistência Social ou corporativismo.....	34
1.5 Assistência Social: o sentido universal.....	50
<b>2 DEMARCANDO O OBJETO DE ESTUDO E DEFININDO AS OPÇÕES PARA A PESQUISA.....</b>	<b>62</b>
2.1 Identificação do objeto e método da pesquisa.....	64
2.2 Aproximação entre pesquisa documental e pesquisa de campo.....	66
2.3 Universo dos documentos e procedimentos adotados para análise.....	67
2.4 Universo dos municípios e procedimentos adotados no campo .....	70
2.5 Situando os municípios que compõem o Vale do Rio Pardo.....	74
2.5.1 A Política de Assistência Social dos municípios integrantes do universo da pesquisa.....	79
<b>3 A UNIVERSALIDADE: UM HORIZONTE ENTRE NOÇÕES E CONCEPÇÕES...99</b>	<b>99</b>
3.1 Universalidade: um princípio enquanto direção para as políticas sociais.....	99
3.2 Fundamentos legais, operacionais e abrangência de atendimento.....	108
3.2.1 Direitos sociais: alvo a ser alcançado.....	116
3.2.2 Intersetorialidade: uma condição para o atendimento universal.....	123
3.2.3 Assistência Social e sua relação com a universalidade.....	124
<b>4 DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>130</b>
4.1A segurança de rendimentos.....	132
4.2 A segurança de acolhida e de convivência para todos.....	144

<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>154</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>161</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>172</b>

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 01:	Demonstrativo da estrutura originária da pesquisa.....	63
Quadro 02:	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico da Região do Vale do Rio Pardo, especificado conforme educação, renda, saúde de acordo com índice e classificação no Estado.....	71
Quadro 03:	Quantificação de municípios no Brasil, Rio Grande do Sul e na Região do Vale do Rio Pardo por classe populacional.....	73
Quadro 04:	Municípios da Região do Vale do Rio Pardo por ordem crescente de população, recenseada e estimada em 2007.....	75
Quadro 05:	Relação de segmentos representados nos CMAS dos municípios que integram o universo da pesquisa e participaram das entrevistas.....	78
Quadro 06:	Demonstrativo das principais atribuições prescritas dos CMAS em ordem decrescente.....	92
Quadro 07:	Demonstrativo das principais atribuições reais dos CMAS.....	94
Quadro 08:	Fundamentos legais e operacionais analisados com enunciados e principais categorias.....	109
Quadro 09:	População com mais de 65 anos e número de BPC pagos por mês em 2007.....	135
Quadro 10:	Distribuição dos ocupados por posição na ocupação, segundo contribuição à previdência e rendimento médio real na RMPA em 2007.....	140
Quadro 11:	Distribuição dos desempregados segundo recebimento de seguro-desemprego e de benefícios previdenciários na RMPA, 2007.....	141

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1:	Denominação do órgão gestor da Assistência Social nos municípios do Vale do Rio Pardo.....	81
Tabela 2:	Período em que foi criado CMAS, FMAS e Municipalização da Política de Assistência Social com o respectivo nível de gestão.....	83
Tabela 3:	Municípios da Região do Vale do Rio Pardo integrantes da pesquisa e respectivo porte populacional.....	85
Tabela:4	Estrutura física, operacional, financeira e técnica, exclusivas para funcionamento dos CMAS.....	89
Tabela 5:	Periodicidade de reuniões com de Atas e Resoluções.....	91
Tabela 6:	Categorias presentes nos quatro documentos analisados com respectiva frequência .....	115
Tabela 7:	Número de beneficiários do BPC e RMV e valor gasto no pagamento de benefícios no Brasil, nos anos 2005 e 2006.....	135
Tabela 8:	Distribuição dos ocupados por formas de inserção no mercado de trabalho e contribuição à Previdência Social, na RMPA – sub-períodos 1 (jul./92 - jun./94), 2 (jul./94 - jun./96), 3 (jul./96 - jun./98), 4 (jul./98 - jun./00) e 5 (jul./00 - jun./02) .....	139

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1:	Matriz geradora do instrumento adotado para pesquisa documental.....	69
Figura 2:	Matriz geradora do instrumento adotado para a primeira aproximação da pesquisa de campo.....	80
Figura 3:	Matriz geradora do instrumento adotado para a segunda aproximação da pesquisa de campo.....	87
Figura 4:	Matriz geradora do instrumento adotado para a terceira aproximação da pesquisa de campo.....	98
Figura 5:	Sistema de Seguridade Brasileira: desenho dos limites da universalidade entre a Previdência e a Assistência Social.....	143

## LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência de Especializada de Assistência Social
DAS	Departamento de Assistência Social
DC	Desenvolvimento de Comunidade
DSI	Doutrina Social da Igreja
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FEE	Fundação Estadual de Economia e Estatística
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
GE	Gestão Estadual
GM	Gestão Municipal
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
INPS	Instituto Nacional e Previdência Social

LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
NOB	Norma Operacional Básica
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Ações Unidas
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEAS	Plano Estadual de Assistência Social
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PIA	População em Idade Ativa
PIS	Programa de Integração Social
PMAS	Política Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNCSU	Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRODECOR	Programa Nacional de Desenvolvimento de Comunidades Rurais
PRONAM	Programa Nacional de Alimentação
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SJDS	Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social
STCAS	Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social

SUAS            Sistema Único de Assistência Social  
UNISC           Universidade de Santa Cruz do Sul

## INTRODUÇÃO

No final da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, os direitos sociais no Brasil foram garantidos a todos os cidadãos, ampliando o espectro das políticas sociais e elevando-as ao *status* de públicas e, portanto de responsabilidade do Estado. Com esta prerrogativa constitucional, estabeleceu-se uma clivagem de paradigma legal que instituiu a universalidade de acesso do brasileiro ao Sistema de Seguridade Social, integrado pela Saúde, Assistência e Previdência Social. As duas primeiras não contributivas, e a última, aos que dela contribuem, tendo como base o primado do trabalho. Assim, pela primeira vez, na história republicana, a Assistência Social alcança *status* de política pública e integra seguridade brasileira embasada no princípio da universalidade como acesso a todos que dela necessitar.

Essa mudança de paradigma contém o propósito de superar a condição de acesso *ad hoc*, clientelista e pessoalizado, materializada em ações descontínuas que marcaram a responsabilidade do Estado com a Assistência Social ao longo da história. Portanto, foi com base nesta clivagem que se originou esta tese ao ter definido como tema a “universalidade na Política de Assistência Social”.

Partindo do pressuposto que a universalidade encontra limites na sua operacionalidade, desconhecendo as variantes presentes no cotidiano dos municípios, estabeleceu-se este problema: “Como a universalidade se evidencia na política de Assistência Social em municípios de pequeno, médio e grande porte no Vale do Rio Pardo?”. A região foi escolhida para o estudo, em parte pelo fato de ser pesquisadora e estar atuando como docente da Universidade de Santa Cruz do Sul, que fica no município de Santa Cruz do Sul e que tem como premissa o desenvolvimento regional. A realização desta pesquisa visa a contribuir na compreensão da Assistência Social neste contexto do desenvolvimento regional, sobretudo num período em que vem sendo implantado o Sistema Único de Assistência Social em todo o território nacional. A escolha se justifica ainda pela atuação profissional junto a órgão gestor estadual onde foi possível participar de pesquisa e proposições acerca desta política no Estado. Vale lembrar que a pesquisa realizada no mestrado (2000-2001) intitulado “A (Re) Inclusão social a

partir do trabalho coletivo: possibilidades e fragilidades“ indicava debilidades na integração de políticas sociais, desvelando indícios de desproteção dos trabalhadores que realizavam tais atividades.

Para dar conta do problema levantado para o estudo, foram definidas questões norteadoras com as quais foi possível evidenciar, até o final desta tese, comprovações que são simbólicas e outras reais dos limites da universalidade na Assistência Social. As questões foram centradas na identificação da abrangência da Política de Assistência Social entre os seus fundamentos legais e operacionais e identificação de ruptura da concepção pontual para a universal dos que dela necessitam. Os resultados sinalizam alguns dos limites a serem superados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para materializar estas questões prevaleceu a análise da universalidade da Política de Assistência Social nos municípios do Vale do Rio Pardo.

Como sinalizado, a universalidade está no foco da investigação, visando estudar o seu conteúdo e a forma como se expressa, com o propósito de contribuir com sua efetividade no campo da Assistência Social. Para desenvolver este estudo foi realizada uma investigação teórica e empírica, cujos resultados estão apresentados nesta tese, com a estrutura que segue:

O Capítulo I, Seguridade Social no Brasil: de sua institucionalização ao desafio operacional da Assistência Social, destina-se a recuperar fatos considerados importantes no histórico da Assistência Social, desde a época da proclamação da República até sua normatização na CF (Constituição Federal) de 1988 como política pública. Para evidenciar estes fatos, optou-se abordar teoricamente a noção de seguridade social, identificando a Assistência Social integrada a um sistema que, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, denota um avanço para a sociedade brasileira, ainda que contenha limites a serem superados.

Porém, antes de ser integrada à Seguridade, a Assistência Social teve sua história marcada por decisões arbitrárias e por ações, cujo alcance pessoalizado abrangia condições de pobreza, que se desvinculava de determinantes estruturais. Compreendida durante anos como “caso de polícia”, e, mesmo após ser reconhecida como resultante de determinações sociais, ocupou uma condição que envolvia

ações paternalistas e corporativistas que legitimavam práticas clientelistas em projetos de sucessivos governos.

Então, na década de 1980, a Assistência Social é elevada à condição de política pública, passando a assumir um lugar que ao brasileiro deve ter garantido o direito universal à Seguridade Social. Entretanto, após quase 20 anos, continua o investimento para que ela seja legitimada como direito, avançando para o SUAS. Assim é o que se apresenta no primeiro capítulo.

No Capítulo II Demarcando o objeto de estudo e definindo as opções para a pesquisa, explicita-se as opções adotadas para realizar a investigação empírica com os procedimentos e o universo em que a pesquisa foi realizada. Igualmente apresenta-se os municípios do Vale do Rio Pardo que integraram a pesquisa, bem como uma exposição genérica da Política de Assistência Social no conjunto desses municípios.

O estudo estrutura-se por pesquisa de campo e documental. A parte de campo envolveu nove municípios, com levantamento de informações e dados coletados através de formulário, junto a representantes dos órgãos gestores e presidentes de conselhos municipais de Assistência Social.

Procurou-se identificar, as mediações que emergiram das estruturas operacionais e do controle social desta política social. Simbolicamente denotam a relevância que têm para sua abrangência. Os conteúdos desta etapa da pesquisa podem ser observados no decorrer de todo o segundo capítulo. Complementado por vinte e uma entrevistas com sujeitos que atuam como conselheiros desta política, foi possível conhecer como percebem a universalidade no cotidiano da operacionalidade da mesma. Com o conteúdo das entrevistas gravadas transcritas e organizadas por semelhanças inerentes a esta tese, o mesmo é conhecido nos capítulos III e IV.

Já o estudo documental foi realizado com base na Constituição Federal e a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social (2004) e Norma Operacional Básica (2005). Os documentos legais e operacionais utilizados para o estudo foram escolhidos entre aqueles que representam orientações e com

normatização específica, acerca da abrangência da política pública de Assistência Social. O estudo dos documentos foi estruturado de modo a apreender enunciados que indicam da abrangência da Política e neles identificar suas principais categorias.

No Capítulo III, A Universalidade: um Horizonte entre noções e concepções, aborda-se a concepção de universalidade nas políticas sociais, situando sua origem a partir do Estado de Bem-Estar Social dos países desenvolvidos e o contexto da América Latina. Neste capítulo são identificadas e, posteriormente, discutido os direitos sociais, intersectorialidade/integração e universalidade, presentes nos quatro documentos analisados.

No último capítulo Direitos Socioassistenciais na Política de Assistência Social apresenta-se, através desses direitos deliberados na V Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005, as especificidades da política de Assistência Social e sua relação com o acesso universal. Caracterizados em dois grupos de seguranças - rendimentos e acolhida e convivência - desenvolve-se a tese que demonstra a materialização do problema estabelecido na pesquisa quanto a universalidade na Política de Assistência Social em municípios de pequeno, médio e grande porte do Vale do Rio Pardo. Para a reflexão e ilustração, em especial neste capítulo quanto a segurança de rendimentos, utilizou-se dados decorrentes de pesquisa quantitativa no âmbito do emprego e do desemprego da Região Metropolitana de Porto Alegre dado a inexistência de pesquisas desta área na região do Rio Pardo. Esses dados foram utilizados como fonte para argumentar e, sobretudo ilustrar a tese construída. A segurança de acolhida e convivência é refletida a luz dos direitos socioassistenciais e fragmentos de entrevistas com conselheiros da Política de Assistência Social.

Por fim fechando o estudo, no qual se pretendeu fazer uma síntese sobre a investigação são tecidas na conclusão as principais descobertas com vistas a contribuir com a efetivação desta política social, identificando alguns de seus limites para a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social.

## **1 SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO AO DESAFIO OPERACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Com este capítulo objetiva-se recuperar o histórico da Assistência Social Brasileira desde a época da proclamação da República até sua normatização na CF de 1988 que a instituiu como política pública. Para recompor esta história, se desenvolveu a noção de seguridade social, identificando a Assistência Social no seu contexto enquanto sistema. No conjunto dos fatos presentes na história desta política social ressalta-se também no mesmo capítulo as marcas que determinaram a estranha afirmação como “caso de polícia”, sua emergência através de ações pontuais e intermitentes, prestando-se ao desenvolvimento da noção de favor e clientelismo até sua consolidação como direito do cidadão e dever do Estado, normatizado apenas em 1988.

### **1.1 Noção de Seguridade Social**

No Brasil, a noção de Seguridade Social refere-se a uma visão estruturada a partir da inter-relação de três eixos básicos de políticas sociais – Saúde, Assistência e Previdência Social – para garantir a universalidade da cobertura e do atendimento. Estas políticas sociais são caracterizadas como direito do indivíduo e dever do Estado, sendo as duas primeiras não contributivas e a última destinada aos que a ela contribuem. A sua integração produz um arranjo de complementaridade de ações destinadas a garantir a proteção social dos indivíduos. A expressão Seguridade Social é imputada a uma concepção do sistema instituído no país, no final dos anos 80 do século passado, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988 (VIANNA, 2002; BALERA, 1994). Seguridade que abrange,

[...] um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidades, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa (VIANNA, 2005, p. 91).

A Seguridade Social brasileira, em termos legais, possibilitou um avanço para a proteção social da população, ao ser traduzida como resposta a uma conjuntura marcada pela efervescência de movimentos sindicais, políticos e sociais. Na década de 1980 esses movimentos reivindicavam a solução de diferentes demandas, tais como:

[...] acesso à terra e por sua posse, pela moradia, expressa nas invasões, ocupações de casas e prédios abandonados; articulação do movimento dos transportes; organizações macro entre as associações de moradores; movimentos de favelados ou novos movimentos de luta pela moradia; movimentos de desempregados; movimentos pela saúde (GOHN, 2002, p. 278).

É fundamental ainda destacar que os movimentos sociais deste período também reivindicaram a abertura democrática. Assim, na Seguridade Social, evidencia-se um contexto que demarcava expressões de desejo por uma sociedade democrática e justa, após um longo período de ditadura militar (1964 - 1985) em que predominaram ações arbitrárias e com caráter impositivo, características de um Estado autoritário (COUTO, 2004). Durante essa década, o Brasil constituiu-se num *lócus* de intensas mobilizações que projetaram a reatualização

[...] da sociedade civil, que, na luta pela democratização colocou em cheque não apenas o Estado ditatorial, mas a rede de instituições autoritárias que atravessava a sociedade e caracterizava as relações entre os grupos e as classes sociais (RAICHELIS, 2000, p.72).

É neste contexto que se instituiu legalmente o sistema de seguridade, tendo como condição necessária a consolidação dos direitos do cidadão vinculados ao dever do Estado. A etapa subsequente implicava pensar as três políticas sociais com planejamento orçamentário integrado<sup>1</sup> (VIANNA, 2002), e estruturas operacionais disponíveis para garantir a sua efetividade.

O entendimento de seguridade como integração, em que pese ser um preceito constitucional, vinte anos após ter sido

[...] consignado pela Constituição Federal de 1988 foi relegado ao esquecimento pelas leis e governos que dirigiram o País desde então. Não se encontra menção à expressão, nos documentos dos ministérios da Previdência, da Saúde ou da Assistência, ou nos respectivos *sites* (VIANNA, 2005, p. 107).

A concepção de sistema alcançado legalmente através da CF de 1988, representa um investimento em um processo de formatação de um Estado de Direito Democrático de cunho liberal (VIEIRA, 2001). É possível dizer, pois que este período marcou um avanço da cidadania, assentada na expansão dos direitos

---

<sup>1</sup> Sobre o orçamento, o 2º § do Art 195, do Cap. I, Tít. VIII, da CF de 1988, esclarece: “A proposta de orçamento da Seguridade Social será elaborada, de forma integrada, pelos órgãos responsáveis pelas Políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos” (p.132).

sociais para toda a população brasileira.

Embora essa concepção de sistema de seguridade tenha se instituído apenas em 1988, cada uma das políticas sociais que o integram sofreu influência histórica em sua gênese, desde o início do período republicano, no final do século XIX, até os anos 80 do século XX, quando chegou-se ao *status* de políticas públicas de responsabilidade do Estado. As diferenças de percurso refletem marcas da correlação de forças, constituídas por segmentos da população, inseridos nas relações sociais e de produção, que tensionavam para obter acesso a bens e serviços sociais.

As trajetórias temporais diferentes de cada uma das políticas que integram a seguridade repercutiram na elaboração e implementação das respectivas leis orgânicas, com variações tanto na concepção quanto na execução<sup>2</sup>. Estas se explicitam, inicialmente, no modo de concebê-las e, conseqüentemente, institucionalizá-las e executá-las. Assim também a Seguridade Social, mesmo constituindo-se num sistema que abrange três políticas sociais, foi marcada pela conjuntura da sociedade da época com vistas a contribuir para o alcance de um modelo de democracia que incluía acesso a direitos sociais para todos.

É importante destacar que, na CF, tanto a Saúde quanto a Assistência Social serão alcançadas através de políticas sociais e econômicas integradas. A primeira será atingida “[...] mediante políticas sociais e econômicas [...]” (Art. 196), e a segunda, promovendo a “[...] integração ao mercado de trabalho” (Art. 203).

No que tange a Assistência Social há um desafio histórico para efetivar a

---

<sup>2</sup> Não é por acaso que a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) foi a primeira em 1960. Também esta política, ainda que contributiva, foi se instituindo gradativamente. No início, por empresas através das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), era gerenciada por um colegiado sem a presença do Estado. Posterior a 1930, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), não mais por empresas, mas por categorias profissionais, conforme a capacidade organizativa e de importância para a economia do país, sob gerência direta do Estado. Na década de 1960 ocorre a unificação desses Institutos com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (COHN, 1981). Após a aprovação da Seguridade Social em 1988, as Leis Orgânicas de cada uma das políticas que a integram, são institucionalizadas em diferentes períodos: em 1990 da Saúde, 1991 da Previdência e, em 1993, da Assistência Social (LOAS). Também, entre Saúde e Assistência Social, ocorre um distanciamento, pois ainda na Lei Orgânica da primeira a concepção de Sistema e hierarquia de serviços da rede já aparece, enquanto que na Assistência Social a concepção de Sistema com hierarquização de serviços só vai ser normatizada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e com a Norma Operacional Básica (NOB) de 2005.

integração entre o social e o econômico. Como já foi afirmado por Yazbek (2004), nas últimas duas décadas do século XX, em meio a diversos movimentos em favor da ampliação das políticas sociais, esta integração caracterizou-se contraditoriamente “[...] por pouca efetividade social e por subordinação a interesses econômicos”( p.35).

Essa afirmativa remete à consideração de que é imprescindível, além de legitimar a especificidade da Assistência Social, garantir a integração das diferentes políticas sociais com as econômicas, posição que corrobora a afirmação de Vianna (2002), mencionada no início deste capítulo, relativa à necessidade de integração orçamentária entre as políticas que compõem a Seguridade Social. A integração entre as diferentes políticas sociais e econômicas, como parte da intersectorialidade, manteria o elo necessário para a proteção social legal e operacional dos direitos sociais, garantindo uma condição de avanço na cidadania (ESPING-ANDERSEN, 1991). Entretanto, o autor que analisa os sistemas de proteção social, europeus, erigidos nos anos 40 do século XX, afirma que:

a mera presença da previdência ou da Assistência Social não gera necessariamente uma desmercadorização significativa se não emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado. A assistência aos pobres pode oferecer uma rede de segurança de última instância. Mas quando os benefícios são poucos e associados a estigma social, o sistema de ajuda força todos, a não ser os mais desesperados, a participarem do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

A assertiva do autor aponta para duas questões: uma relacionada ao fato de que, a frágil integração entre diferentes políticas sociais, força parte dos demandatários a buscarem serviços prestados ou oferecidos pelo mercado. Eles ficam freqüentemente, desprovidos do atendimento, em função da renda. A outra, diz respeito à cristalização de um atendimento que condiciona indivíduos a aguardarem o “sorteio da seletividade”, caracterizando um processo de tecnificação da questão social<sup>3</sup> em virtude dos critérios estabelecidos.

Portanto, a busca por solução no âmbito do mercado, nas palavras do autor, reforça a mercadorização do serviço, tendendo a desacelerar as forças sociais que

---

<sup>3</sup> A tecnificação da questão social tende a ser consolidada quando da adoção de critérios técnicos que determinam as possibilidades para um atendimento o que, dependendo do serviço, fragmenta a possibilidade de acesso como direito social (IVO, 2004).

determinam à consolidação das políticas sociais como direitos com base à universalidade.

Ainda, nesta perspectiva, os mandatários de cada política social representam facções de forças diferenciadas para fazer avançar a disputa pela consolidação e/ou abrangência do atendimento. Isto se percebe na promulgação das Leis Orgânicas das políticas que integram a Seguridade Social, nas quais se evidencia o poder das forças sociais mobilizadas, para o alcance dos direitos (VIEIRA, 1998).

Então, é perfeitamente plausível a vinculação da contribuição financeira para aprovação da LOPS, ainda em 1960, pois esta é responsável pela movimentação de grandes cifras e “poderosos interesses”, ainda que de importância ímpar para a segurança do trabalhador (VIANNA, 2002). A Saúde teve, através do movimento sanitário, seu avanço ao longo dos anos 80, iniciando sua consolidação antes mesmo que a seguridade se constituísse como sistema na CF de 1988<sup>4</sup>.

Por fim, a Assistência Social, historicamente voltada para os pobres e mais providos de subalternidade, demarcou um espaço limitado e impregnado de estigma na barganha para sua legitimação como condição de direito do cidadão e dever do Estado. Mesmo após a obtenção do *status* de política pública, através da CF de 1988, a Assistência Social teve sua Lei Orgânica (LOAS) aprovada em 1993, cinco anos após a promulgação da CF (SPOSATI, 2004).

É de salientar também que, além da disparidade cronológica na aprovação das leis orgânicas das políticas sociais que integram a seguridade social, as mesmas estavam sob responsabilidades de ministérios diferentes. Portanto, estes são alguns dos aspectos que fazem parte de processo de consolidação da Seguridade Social, tal qual esta prevista na normativa constitucional.

---

<sup>4</sup> Entre os eventos de grande porte que contribuíram com a consolidação da Política de Saúde estão: a 8ª Conferência Nacional de Saúde baseada na experiência italiana, a 1ª Conferência Nacional de Saúde Mental no Rio de Janeiro (1987), e o Encontro Nacional do Movimento dos Trabalhadores em Saúde em Bauru, SP (1987).

## 1.2 Seguridade Social brasileira: situando a Assistência Social

O surgimento da Assistência Social é marcado por uma prática espontânea da sociedade, centrada na Igreja e na família, objetivando ajudar, com base na caridade e benevolência, aos indivíduos que se encontravam em situação de pobreza<sup>5</sup>.

É impossível falar de Assistência Social sem vinculá-la à concepção que teve no decorrer da história brasileira e, igualmente, vinculá-la ao processo de desenvolvimento econômico pelo qual passou o país em diferentes conjunturas. Identificar a história da Assistência Social é situá-la nas determinações econômicas e políticas de uma sociedade desigual como a do Brasil, que se manifesta através de ações desarticuladas, desprovidas de planejamento e de financiamento continuados.

A falta desses requisitos é compreendida pelo fato desta política ser historicamente destinada aos pobres, ou melhor, a parcelas dos que se encontram na situação de intensa pobreza e, sobretudo, usada como alvo de barganha para reforço e/ou manutenção de arenas que sustentam pleitos eleitorais, na disputa para cargos eletivos, nas três esferas de governo. Para reforçar esta afirmação lembre-se que a Assistência tem sido

---

<sup>5</sup> Castel (1998) lembra que, desde muito cedo, ainda no Ocidente Cristão, a Assistência Social, ao ser executada, apresenta delimitação de atendimento aos beneficiários, com diferenças fixadas entre os países. A fixação de um domicílio é uma condição que favorece a assistência aos indigentes diferenciando-os dos errantes miseráveis e doentes que peregrinam de um lugar para outro. Distinção que também divide os pedintes impossibilitados para o trabalho e os considerados “preguiçosos”. Os atendimentos realizados no âmbito local e executados pelas paróquias, associações de auxílio mútuo de corporações de trabalhadores, senhores notáveis vão repercutir em legislações nacionais, como decreto de Carlos V (1541), para Flandres e Países Baixos; ordem de Moulin em 1556; para a França; Poor Law inglesa, no século XVI, que vai resultar na lei elizabetana de 1601, decretando que “[...] os pobres capacitados deveriam trabalhar para ganhar seu sustento, e a paróquia deveria providenciar esse trabalho. Toda carga de assistência recaiu sobre a paróquia, através de impostos ou taxações locais” (POLANY, 2000, p.110). Portanto, ao analisar as políticas de seguridade na Europa, constata-se que estas foram erigidas após o declínio das redes de solidariedade que estavam instituídas com base na família, no final do século XIX e começo do século XX, quando se iniciou o processo de industrialização naquele continente. O público beneficiado incluía as pessoas que estivessem fora da inserção do mercado de trabalho, na condição de desemprego e, também, em situações decorrentes de idade, invalidez, acidentes (HUBER, 2006).

[...] identificada como um ato subjetivo, movido espontaneamente pela boa vontade e pelo sentimento de pena, de comiseração ou, então, quando praticada pelos governos, como providência administrativa emergencial, de pronto atendimento, voltada tão-somente em estado de pobreza extrema (PEREIRA, 2002, p. 218).

Desse modo a Assistência Social constrói-se entrelaçada a relações de favor, onde a pessoalidade norteava as possibilidades de acesso aos serviços sociais. Esse contexto possibilita compreender sua rejeição histórica e institucionalização tardia como política social com caráter público, ou nos termos de Costa (1989), com atuação limitada e não integrante do conjunto da cidadania. Mas além do *lócus* de atendimento, na área da Assistência Social, ter-se conformado com foco o na pobreza de rendimentos, prescindia de ser contextualizada como inerente à trama de relações sociais e de produção, justificando sua existência a partir de uma perspectiva individual e não social.

Esta visão localizada no indivíduo representou historicamente a compreensão e execução limitadas, determinando que suas demandas fossem respondidas pelo pronto atendimento descaracterizado de planejamento.

Nesse contexto é necessário precisar qual é o significado do limite estabelecido para o atendimento no âmbito da Assistência Social na sociedade brasileira. Mesmo que a Assistência Social tenha sido uma prática antiga na história da humanidade (SPOSATI, 1998), cabe contextualizá-la identificando seus nexos com o cotidiano real da população do país. Isso possibilitará estabelecer sua cronologia na tentativa de identificar possíveis rupturas conceituais e evoluções que a vinculam ao conceito de universalidade, tal qual é anunciado no âmbito da Seguridade Social.

A abrangência de atendimento e sua compreensão como um direito remete à necessidade de considerar o contexto de desenvolvimento econômico que se vincula à forma de funcionamento da sociedade capitalista que por vezes reproduz maior, por vezes menor desigualdade social (POCHMANN, 1999). Essas desigualdades são influenciadas por matizes de pensamento teórico que predominaram em cada período histórico, contribuindo assim para atribuir predominância à função do desenvolvimento da economia, seja no âmbito da produção ou da distribuição da riqueza gerada.

Compreender historicamente a trajetória da Assistência Social implica considerar a produção e a reprodução das desigualdades sociais, em diferentes etapas da sociedade capitalista brasileira, associada às alternativas que a ela se contrapuseram. A opção, neste momento, é realizar o percurso da Assistência Social em três etapas, para evidenciar a concepção e sua materialidade enquanto ações e nas opções dos governos que estiveram à frente do executivo nacional.

### **1.3 Assistência Social ou caso de polícia**

As medidas de políticas sociais instituídas no Brasil a partir do início da República, foram limitadas<sup>6</sup>. Talvez foram compatíveis com o grau de compromisso com aquilo que representava a questão social em relação às políticas sociais. É na questão social que se originam a demanda por políticas sociais cuja institucionalização é atrelada à relação estabelecida com o Estado. Seu reconhecimento se vincula ao desenvolvimento do capitalismo e ao surgimento da classe operária através da explicitação das relações de conflito entre capital e trabalho. Cerqueira Filho (1982) afirma que no sentido universal o termo significa “o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a “questão social” está fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho” (p.21)

Ainda que a questão social esteja na raiz da institucionalização da políticas sociais, foi tardia sua compreensão como inerente a formação da sociedade capitalista. Razão pela qual, neste período as ações de políticas sociais de mesmas com responsabilidade do Estado foram esparsas.

O fato de a questão social ser compreendida como um fenômeno isolado, reforçou a execução de políticas sociais limitadas e pontuais de caráter predominantemente benevolente e filantrópico. Da mesma forma, seu resultado como expressão de forças sociais se apresentava frágil, com restrita capacidade dos trabalhadores decidirem sobre as necessidades consideradas fundamentais,

---

<sup>6</sup> A primeira gestão do Brasil enquanto República Federativa foi assumida por Deodoro da Fonseca (1889 - 1891), seguido de Floriano Peixoto (1891-1894), Prudente de Moraes (1894 - 1898) e Campos Salles (1898 - 1902), que adentrou o século XX.

consequência da tardia emergência de novos segmentos organizados no Brasil. A indústria era restrita, estimulada apenas pelo desenvolvimento das estradas de ferro.

A prevalência da inserção de trabalhadores no mercado de trabalho residia na atividade agrícola, baseada no cultivo e exportação de café. O homem do campo, embora em contingentes mais expressivos era duplamente explorado. Além de trabalhar como meeiro, diarista era compelido a comprar no armazém do patrão, numa relação de completa tutela e encontrava-se desprovido de possibilidades de ser contemplado com benefícios sociais (FALEIROS, 2000).

A economia agroexportadora constituiu-se de embriões do processo econômico que emergiu somente mais tarde, através de grandes unidades industriais, que começaram a intensificar-se e, por conseguinte, repercutir na organização dos trabalhadores assalariados (COHN, 2000). O que representa o tardio processo de desenvolvimento urbano, cuja ênfase se encontrava no plantio e exportação do café como base econômica. Esses aspectos são peculiares à cultura e ao contexto econômico-político os quais determinaram a instituição e, posterior ampliação gradativa das políticas sociais do país, bem como em seus retrocessos.

Mas é no final do século XIX, na área da previdência, que se evidenciaram as primeiras regulamentações de direito à aposentadoria, iniciando para os empregados dos correios e ferroviários, seguindo de aposentadoria por invalidez e pensão por morte dos operários da Marinha do Rio de Janeiro. Começa também timidamente o início da criação dos Fundos de Pensão e Montepios, restringindo-se ao pessoal das oficinas da Imprensa Nacional e empregados do Ministério da Fazenda respectivamente (COHN, 1981).

Essas medidas pontuais, para algumas categorias de empregados, estão vinculadas a ramos específicos, considerados de maior importância na época e, portanto, caracterizados “[...] por sua natureza prebentária e seu caráter restrito ao corpo de servidores do Estado, evidenciando a intenção de vinculação do benefício a estratégia de construção do Estado como poder central e busca de identidade nacional” (FLEURY, 1994, p.176). Se, na área previdenciária, os limites eram caracterizados, no âmbito da Assistência Social era explícita a inexistência de ações

de responsabilidade do Estado.

Em que pese a existência de uma prática desprovida de responsabilidade do Estado, ocorreram algumas tentativas, ainda no início da era republicana, no que diz respeito à Assistência Social pública. Considerando que a implantação de um processo de proteção social caracteriza-se por ser lento e sujeito a idéias divergentes quanto ao Estado assumir tal responsabilidade, ainda neste período, ocorre o embrião de um projeto que terá repercussão no final do século XX, com a CF de 1988 e a LOAS em 1993.

Ataulpho Nápoles de Paiva, juiz da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, brasileiro que representou o país no Congresso Internacional de Assistência Pública e Privada, em Paris<sup>7</sup>, (1889), ao retornar tentou criar a lei de Assistência Social como ato inaugural da primeira República. Sua tentativa, porém, foi frustrada (MESTRINER, 2001; SPOSATI, 2004).

Ainda nesta época, para operacionalizar a Assistência emergia a necessidade de um órgão nacional que controlasse ações desta natureza e associasse iniciativas públicas e privadas, a fim de romper com o espontaneísmo da assistência realizada através da doação de esmolas (SPOSATI, 1988; MESTRINER, 2001).

Mesmo que fosse identificada a necessidade de um órgão que administrasse gerencialmente a Assistência Social, isso não aconteceu durante todo o período da Primeira República, como também não ocorreu o reconhecimento da existência da questão social que começava a se evidenciar, juntamente e inerente à formação da indústria brasileira, desde o último quarto do século XIX.

---

<sup>7</sup> Entre os anos de 1898 e 1905, Ataulpho Nápoles de Paiva contribuiu com publicações teóricas e jornalísticas sobre a assistência pública. Também representou o Brasil em outros eventos importantes em Paris, em 1898 e, posteriormente, em Milão. Atuou no acompanhamento da tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional Brasileiro, propondo a criação da Direção de Assistência Social Pública como já existia na França e jamais efetivada no Brasil. As idéias altruístas desse brasileiro sofriam provável influência de La Rochefoucauld Liancourt, que afirmava ser a Assistência um direito do indivíduo e um dever do Estado (MESTRINER, 2001; SPOSATI, 2004).

O começo do século XX<sup>8</sup> caracterizou-se por um avanço pontual na criação das Caixas de Pensões, inicialmente para a categoria de trabalhadores da Casa da Moeda e da Capatazia da Alfândega do Rio de Janeiro. Na segunda década do século XX, como compromisso do Tratado de Versalhes, o Brasil inicia a regularização das Caixas de Aposentadoria.

Em 1923, a Lei Eloi Chaves determina a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para cada uma das empresas ferroviárias. Foi a principal medida de Previdência Social do período. Enquanto isso, outras políticas como educação, saúde e habitação<sup>9</sup> eram inexpressivas da parte do governo (FALCÃO e SPOSATI 1989; FLEURY, 1994; COHN, 2000; FALEIROS, 2000; PEREIRA 2002).

Contudo, a predominância de uma economia voltada à produção agrícola, marcada por um capitalismo tardio retardou a consolidação efetiva da classe operária brasileira. Com isso foi atrasada também a implantação de serviços sociais que eram uma possibilidade de complementação das necessidades do trabalhador. Então o tardio desenvolvimento econômico e de organização da classe trabalhadora possibilitaram o encolhimento do Estado no investimento em organizações sociais, destinando a continuidade da proteção à Igreja, à família e às associações comunitárias e a esfera privada, como aponta Cohn (2000),

[...] até a revolução de 1930 - a questão social no país é sempre encarada como um fenômeno excepcional e episódico, demandando iniciativas pontuais do Estado e largamente sob a responsabilidade da filantropia, e, portanto uma vez mais como algo pertinente à esfera privada ( p.387).

Naqueles tempos, as preocupações do Estado se situavam na disputa que interferia menos na preocupação e mais no controle do comportamento dos indivíduos (MIOTO; MITJAVILA; LIMA, 2004). A questão social, nesse período, aparece associada a problemas sociais, pois representavam uma ameaça à segurança social. A questão social passa a ser percebida como “caso de polícia” ou socialmente definida como algo patológico ou anormal, concepção que vai perdurar

---

<sup>8</sup> Governavam o Brasil neste período conhecido como República Velha, Rodrigues Alves (1902-1906); Afonso Pena (1906 - 1909); Nilo Peçanha (1909 - 1910); Hermes da Fonseca (1910 - 1914); Venceslau Brás (1914 - 1918); Delfim Moreira (1918 - 1919); Epitácio Pessoa (1919 - 1922); Artur Bernardes (1922 - 1926) e Washington Luís (1926 - 1930).

<sup>9</sup> A habitação é inicialmente assumida por empresas que começam a criar vilas operárias, com creches e restaurantes, salário indireto integrante de mecanismos compensatórios para a reprodução de trabalho (PEREIRA 2002).

até o início dos anos 1930 (COHN, 2000). Assim, Fleury (1994) afirma que apesar da questão social ter sido deslocada da compreensão de caso de polícia, conforme afirmação de Washington Luís, sua constituição como política pública, é limitada e está longe de caracterizar-se como direito, sobretudo de abrangência universal.

O conjunto de ações de políticas sociais, no período anterior a 1930, retrata que o Estado quase não assumia funções na área social. Isso refletia o entendimento da questão social como um fenômeno pontual, razão pela qual as iniciativas eram predominantemente de responsabilidade da iniciativa privada (COHN, 2000; PEREIRA, 2002). A Assistência Social até nem aparecia enquanto ações possíveis de serem assumidas pelo Estado. A Primeira República caracterizou-se como um Estado fraco, sem intervenção na área social, com ações de assistência assumidas “[...] pela Igreja Católica, com quem o Estado Republicano não se relacionava, por considerar que o social não era função pública” (MESTRINER, 2001, p.67).

Essa marca refletia o matiz do pensamento econômico, de inspiração liberal em voga naquele período e que apregoava a responsabilidade mínima do Estado para o alcance das necessidades dos indivíduos (FLEURY, 1994; FALEIROS, 2000). Até por que

[...] ser culto, moderno, significa para o brasileiro do século XIX e começo do século XX, estar em dia com as idéias liberais, acentuando o domínio da ordem natural, perturbada sempre que o Estado intervém na atividade particular. Com otimismo e confiança será conveniente entregar o indivíduo a si mesmo, na certeza de que o futuro aniquilará a miséria e corrigirá o atraso (FAORO, 1975, p.501).

A afirmação acima corrobora para o argumento de que a busca pela satisfação das necessidades tinha ênfase na perspectiva individual e, sobretudo, a partir de capacidades e potencialidades próprias de cada um conforme sua inserção no mercado de trabalho.

A busca individual para a resolução de situações decorrentes de necessidades sociais não é um fenômeno restrito ao Estado brasileiro, embora nele estejam reforçadas as características inerentes a sua formação sócio-histórica.

Vincula-se na origem do pensamento característico liberal<sup>10</sup> de compreensão e, por conseguinte, do funcionamento das sociedades capitalistas. O matiz teórico liberal apregoa que a ação espontânea do mercado, através da livre concorrência, possibilitaria o equilíbrio na distribuição dos bens produzidos pela sociedade (FALEIROS, 2000). Assim, a livre concorrência se caracterizava numa utopia liberal pressupondo um processo auto-gerado denominado pelo seu precursor Adam Smith<sup>11</sup> de “mão invisível”, desnecessário investimento e regulamentação por parte do Estado.

Essa concepção teórica embasa o pensamento presente na sociedade brasileira, onde a ausência do Estado, justifica-se pela responsabilidade inerente ao indivíduo de superar individualmente suas fragilidades. Ora, isso possibilita considerar a liberdade individual como valor maior julgado pelas possibilidades de cada um em alcançar a satisfação de suas necessidades, sempre vinculando dois vetores: venda da força de trabalho e/ou as disponibilidades caritativas. Tais fatos evidenciam a ausência de ações de Assistência Social de responsabilidade do Estado.

Na perspectiva liberal, além de exaltar a responsabilidade individual, também aponta a alternativa em que “[...] o Estado intervém no mercado pelo apoio que dá às empresas ou aos indivíduos para produzir ou ascender aos bens e serviços existentes no mercado” (FALEIROS, 2000, p. 47). O bem - estar nessa perspectiva, portanto não foge ao espectro de ser alcançado individualmente pela capacidade de inteligência coexistindo com a oferta de oportunidades disponíveis no mercado. Assim, para os que não conseguem inserir-se no mercado de trabalho restam-lhe a marca da “incapacidade” e/ou da “indolência”, uma vez que o mercado era o meio superior para a abolição das classes, das desigualdades e do alcance do

---

<sup>10</sup> A doutrina política denominada como liberalismo preconiza que o Estado não deve intervir na sociedade com projetos próprios e sim garantir a liberdade para que o indivíduo alcance independente a “felicidade” (OUTHWAITE & BOTTOMORE, 1996). A história do liberalismo se vincula a história da democracia sendo difícil definir de modo consensual, sobre o que existe de liberal e o que existe de democrático nas atuais democracias. De modo genérico, o liberalismo se constitui num fenômeno histórico que se expressa na idade Moderna (BOBBIO e PASQUINO, 2000).

<sup>11</sup> Adam Smith e outros economistas clássicos ampliaram a visão de laissez-faire de um programa de livre comércio internacional para uma ampla filosofia social (OUTHWAITE & BOTTOMORE, 1996).

equilíbrio dos bens materiais produzidos (ESPING-ANDERSEN, 1991)<sup>12</sup>.

Sendo o mercado o espaço ideal para se encontrar a satisfação das necessidades, mediante possibilidades e qualidades pessoais, apenas os considerados aptos possuem condições de concorrer, obtendo chances de superar suas fragilidades. Aos que se encontram em situação de desigualdade seja por decorrência da idade, condições físicas ou mentais, restava o alijamento ao acesso de condições de vida adequadas como direito inalienável de toda a pessoa. Em síntese, os indivíduos que se encontravam em situação de desigualdade quanto à necessidade de proteção social, eram atendidos por associações, famílias abastadas e igrejas, um modo disfarçado de legitimar a esmola.

Portanto, a concepção de assistência se atrelava à ajuda aos necessitados que, pelas suas incapacidades físicas e/ou mentais, recebiam tais benevolências para sobreviver. Verifica-se uma compreensão liberal à brasileira, ou seja, uma sociedade desprovida de instituições que pudessem contribuir com a reprodução social como complemento à “mercadorização das pessoas” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102). A ausência do Estado era corroborada pela predominância da matriz produtiva, calcada na agricultura cuja mão-de-obra não estava suficientemente organizada, a ponto de constituir forças sociais capazes de expressar as precárias condições de vida da população agrícola.

#### **1.4 Assistência Social ou corporativismo**

O contexto da década de 1930 caracteriza a alteração da predominância da estrutura econômica produtiva de agroexportadora para urbano industrial, centrada na substituição das importações<sup>13</sup>. Com a alteração do regime oligárquico, até então prevalecente passa a haver a presença mais intensa das classes trabalhadoras

---

<sup>12</sup> Entre os liberais existem diferenças quanto ao entendimento de intervenção do Estado na proteção social. Alguns economistas liberais são contrários a qualquer intervenção do Estado e outros defendem doses reduzidas em ações de proteção social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

<sup>13</sup> A economia agroexportadora brasileira centrada na produção do café, teve o preço do produto reduzido drasticamente, favorecendo o processo da Revolução de 1930. Getúlio Vargas assumiu o governo, em outubro de 1930, reforçado por um movimento que se auto-designava revolucionário. Quatro anos após, foi promulgada a Constituição e o governo foi legalizado, permanecendo um período de estabilidade constitucional até 1937. Com a ditadura do Estado Novo, através de um golpe encabeçado pelo presidente, que teve nos militares o apoio necessário, houve destituição do legislativo, extinção de partidos políticos, impedindo a manifestação de oposições sob a égide da censura e repressão (BERCITO, 1999, COUTO, 2004).

urbanas no contexto econômico e político, em concomitância ao desenvolvimento industrial que se assentava no país (COHN, 1981). Este conjunto de fatos ocorre com a ascensão de Vargas ao poder que

[...]representou a mudança do domínio oligárquico e a centralização do poder político em um aparelho estatal modernizado, capaz de incorporar as demandas das classes médias e da burguesia industrial nascente, sem no entanto ferir os interesses dos setores agrários tradicionais(FLEURY, 1994,p.181).

No Brasil, como em vários países do mundo, na década de 1930, houve uma aposta no reforço do Estado com a forma de governo e na eficácia do Estado Liberal e suas instituições. Diversos setores sociais defendiam um governo forte, como forma de consolidar a modernização econômica do país que também recebia influência da crise mundial de 1929, decorrente da queda da Bolsa de Valores de Nova York, com repercussão catastrófica para a economia cafeeira brasileira (BERCITO, 1999; WOLKMER, 1989). Assim, o Brasil passou por mudanças que se instituíram na década de 1930, produzindo alteração do regime oligárquico liberal da Primeira República (1889 - 1930) para um governo que inicia outra fase, com repercussões nas políticas sociais brasileiras começando com Vargas (1930 - 1945).

A partir dos anos 1930, o Estado passa a assumir na área social funções para além da coerção. A crise do café, com a conseqüente fragilização da oligarquia, permite a centralização política nas mãos de Vargas que busca a modernização do país através da industrialização. O Estado tem de se ajustar às tendências internacionais que além da regulação econômica, começa a disponibilizar serviços sociais para a nascente classe operária<sup>14</sup> (FALCÃO e SPOSATI 1989; FLEURY, 1994; MESTRINER, 2001).

Esta mudança passa por uma concepção econômica e política marcada por um perfil de governo de caráter populista e corporativista (FLEURY, 1994; FALEIROS, 2000; COUTO, 2004). Em que pese o país ter adotado esse desenho de governabilidade, as políticas sociais tiveram expressão significativa mesmo que ainda concebidas objetivamente como direito somente aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho e, de maneira esparsa e desprovida de direito, aos

---

<sup>14</sup> A classe operária no Brasil embora tenha início no começo do século XX, vai se expandir de modo significativo a partir de 1930 (MESTRINER, 2001).

incapacitados ou excluídos da esfera produtiva que estivessem na condição de pobreza.

As políticas sociais integram um sistema de ação complexo oriundo de diversas causalidades e variados sujeitos sociais, reguladas fundamentalmente por um conjunto de leis, instituições, programas e projetos criados e executados pelo Estado. Estas se vinculam ao acesso à distribuição de bens e serviços como possibilidade de garantia dos direitos sociais, como capacidade de superar as desigualdades e ao exercício da cidadania (COSTA, 1989; VIEIRA 1992; IVO, 2004).

Mesmo que o conjunto de leis e instituições sinalizem e condicionem a tipologia de serviços alcançáveis, esse período da história brasileira consagra o surgimento, ainda que reduzidas e vinculadas ao trabalho formal, de leis e organizações que garantem alguns direitos sociais ao trabalhador assalariado.

Nesse amplo espectro identificam-se, na área do trabalho, educação e assistência, ações que, de modo diferenciado, passam a ser realizadas pelo governo. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde foram criados ainda no primeiro ano de governo. O Ministério do Trabalho “[...] terá grande poder na desmobilização da classe operária e administrará a legislação trabalhista como obra exclusiva do governo, e não como processo de conquista anteriormente iniciado pelo operariado [...]”. O Ministério da Educação e Saúde vai garantir a possibilidade de trabalho da mão-de-obra e a saúde e a qualificação do trabalhador e o Conselho Nacional de Serviço Social<sup>15</sup> (CNSS), no final da década, passa a regular a Assistência Social como forma de enfrentar [...] a situação em que são colocados trabalhadores empobrecidos e desempregados” (MESTRINER, 2001, p. 74).

Embora no início nos anos 20, “a questão social” estivesse sendo absorvida

---

<sup>15</sup> Sua criação foi inspirada no funcionamento do Council of Social Services, dos Estados Unidos, que possuía as mesmas atribuições. O CNSS é instalado oficialmente no dia 5 de agosto de 1938, em sessão solene pelo ministro da Educação e Saúde de Getúlio Vargas, Gustavo Capanema, com atribuição da presidência a Ataulpho Nápoles de Paiva. Entre os integrantes do CNSS estavam pessoas de saber acumulado na área, vinculados às entidades sociais e filantrópicas. O CNSS tem como atribuições desempenhar funções de cooperação do Ministério da Educação e Saúde inclusive sediado nas suas dependências (MESTRINER, 2001).

pelo Estado, através da inserção no trabalho, é nos anos 30, do século XX, que o governo Vargas reconhece sua existência materializada através da criação de instituições circunscritas ao domínio das relações entre capital e trabalho.

O reconhecimento da questão social e o direito à proteção vinculada ao trabalho é a direção possível para um governo de pensamento liberal que primava pela tendência patrimonialista<sup>16</sup> e pelo paternalismo<sup>17</sup>, que abrangeu frações da classe trabalhadora que se inseriam nos setores que mais cresciam economicamente (FLEURY, 1994; MESTRINER, 2001).

É inegável a influência também de uma realidade potencializada com forças que se intensificam com

[...] a presença de multidões de trabalhadores nas grandes cidades, a redefinição do espaço urbano e o projeto político de um Estado que se auto-impunha a tarefa de promover a inovação moral e política de toda a sociedade através de novas estratégias de dominação que negavam, em sua ausência, os princípios políticos do liberalismo clássico, e que passaram a empregar novas formas de controle social, agora dirigidas de maneira cada vez mais centralizada à sociedade como um todo (CANCELLI, 1994, p.25).

É assim que se inicia a configuração do período em que Vargas governa o Brasil (1930 -1945), caracterizando-se um padrão de governabilidade, cuja ação conciliadora com a burguesia nacional, expressou articulação de forças sociais que se manifestavam com estratégias que produziam efeitos positivos no imaginário da população (CANCELLI, 1994; FLEURY, 1994; MESTRINER, 2001). Estes efeitos positivos foram produzidos como resultado da pressão dos trabalhadores e do pacto estabelecido pelo governo, através de políticas sociais materializadas na

[...] criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da Carteira de Trabalho, da Legislação Trabalhista, do Ministério da Educação e Saúde e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão; promulgação da Constituição Federal de 1934 que contemplou tanto os ideais do liberalismo político quanto os do reformismo econômico; imposição pelo Estado Novo da Constituição de 37, inspirada nos modelos constitucionais corporativo-fascistas [...] (PEREIRA, 2002, p. 131).

---

<sup>16</sup> Patrimonialismo caracteriza-se pelo estabelecimento de relações de subordinação, determinadas pela dependência econômica e coexistência de atitudes e sentimentos de lealdade dos governados para com os governantes (DINIZ, 2005).

<sup>17</sup> Paternalismo, no contexto das políticas sociais, expressa orientação ao bem-estar dos cidadãos, porém os vincula a uma política autoritária que se apresenta de modo benevolente. Trata-se de uma atividade assistencial em favor do povo, exercida com métodos meramente administrativos (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2000).

Entretanto, embora tenha se constituído em avanço para a classe trabalhadora empregada, os desempregados ou não empregáveis além de não serem contemplados com alguma espécie de proteção, ficavam submetidos a atuação do Serviço de Fiscalização e Repressão à Mendicância e Menores Abandonados<sup>18</sup>. Percebe-se que os serviços implantados pelo Estado estabeleciam uma linha divisória, configurando um horizonte de acesso aos que produzem e o alijamento dos “improdutivos” e em condições de maior fragilidade pessoal e social. Em que pese a presença do Estado, as marcas da Lei dos Pobres, instituída na Inglaterra ainda no século XVI se evidencia no Brasil.

O Estado, portanto, tem sua atuação vinculada a consolidar interesses de reprodução do capital e aqueles que não estão contribuindo ficam afeitos à vigilância e ação de controle ainda que numa conjuntura com o reconhecimento da questão social. Ainda que a Assistência Social tenha alcançado a regulamentação do Conselho Nacional de Serviço Social<sup>19</sup>, sua atuação estava circunscrita a um caráter executivo e com decisões desprovidas da representação dos indivíduos que dele demandariam algum tipo de subsídio. Antes da criação do CNSS, junto ao presidente Getúlio Vargas, havia um conselho consultivo que funcionava no lugar da Caixa de Subvenções (extinta em 1935). Este conselho “[...] era composto por cinco especialistas, na área social, e por nove elementos do governo - que deveriam desenvolver estudos sobre os problemas sociais, coordenar as obras sociais e estudar as concessões das subvenções” (MESTRINER, 2001, p.56).

Além das atribuições de caráter executivo, a composição do CNSS prescindia de pessoas usuárias que poderiam contribuir para a discussão acerca do cotidiano do segmento da população a ser beneficiado, a partir das suas ações. O que reforça o caráter executivo do conselho<sup>20</sup> e igualmente como afirma (SPOSATI, 2004) ser esta uma concepção moral, característica da república liberal - mesclada à ditadura

---

<sup>18</sup> Este Serviço objetivava tirar das ruas os mendigos e os “menores”. Cancelli, (1994) rememora o encaminhamento deste segmento da população de São Paulo e Rio de Janeiro, em instituições nos confins de Goiás, a fim de aliviar, de modo profilático, esses grandes centros urbanos.

<sup>19</sup> Decreto-lei nº 525, de 1º de julho de 1938.

<sup>20</sup> Como não poderia ser diferente, para fazer frente ao trabalho, dado o caráter executivo do CNSS, são previstos recursos financeiros pelo Decreto-Lei de criação do CNSS, no seu Art. 8, que diz “as despesas decorrentes da execução desta lei, no corrente exercício, correrão por conta dos recursos constantes das subconsignações nºs 49 e 50, da verba 3ª do Ministério da Educação e Saúde” (SPOSATI, 2004, p.15).

varguista - onde os notáveis dialogavam com entidades sociais. Constatase que as relações estabelecidas não estavam assentadas em possibilidades democráticas e, tampouco, contavam com a presença de pessoas que usavam os serviços.

Com o reconhecimento da questão social o governo Vargas estabelece distinção no acesso à condição de direito entre os inseridos e os não inseridos no mercado de trabalho como um marco que divide os possíveis alvos de direitos. A institucionalização do salário mínimo em 1940<sup>21</sup>, passou a garantir um patamar monetário e, por extensão, direitos trabalhistas aos trabalhadores que alcançavam inserção no mercado com carteira assinada. Mesmo que esta garantia mínima tenha se constituído num avanço para a reprodução social da vida do trabalhador, este ainda dependia de diversas instituições sociais que foram sendo implantadas como complementação do salário dos trabalhadores vinculados à indústria e ao comércio. Também, nesta década, é reestruturado o Ministério da Educação e Saúde, há a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)<sup>22</sup>, a criação do imposto sindical e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) (VIEIRA, 1983; PEREIRA, 2002).

Se no âmbito da Assistência Social é criado, no final dos anos 30 (1938), o CNSS, no início dos anos 40 (1942), foi instituída a Legião Brasileira de Assistência (LBA) para atender os não inseridos no mercado de trabalho. Assim a LBA inaugura possibilidades de atendimentos emergenciais da população pobre e instaura a gestão do social sob responsabilidade da primeira dama do país, Darcy Vargas. Na origem da criação da LBA, previa-se assistir as famílias dos pracinhas que foram para a guerra e, posteriormente, o trabalho foi ampliado para a população pobre, incluindo programas com caráter materno-infantil (FALCÃO e SPOSATI, 1989; LANDIN, 1993; COUTO, 2004; SPOSATI, 2004).

Além da seletividade da assistência sobre um segmento da população, caracterizando uma ação reduzida e personalizada, também havia predominância na área materno-infantil. Definia-se este público como alvo principal de ação. De

---

<sup>21</sup> Nas CF de 1934 e 1937, o salário mínimo já estava inserido como direito, tendo sido regulamentado somente em 1940 (COUTO, 2004).

<sup>22</sup> Em 1943, é criada a CLT como necessidade institucional, após a criação da Justiça do Trabalho ocorrida em 1939.

modo empírico, o que se evidenciou no âmbito da assistência na sociedade brasileira na década de 1940, foi a existência de ações esparsas decorrentes de demandas vinculadas a um perfil de governo populista e corporativista, que as considerava como sinônimo de bem-estar (POCHMANN, 2004). Os segmentos vinculados ao mercado de trabalho, com carteira assinada, de acordo com sua organização profissional e interesses econômicos das empresas, recebiam delas, assistência que se estendia também aos dependentes.

Nesse contexto, o atendimento à assistência pelo Estado tem valor proeminente na existência de interesses e concessões subjetivas, desvinculadas de critérios definidos previamente e publicamente, o que caracteriza arbitrariedade no trato do atendimento das desigualdades a que os indivíduos estão submetidos.

Em 1942, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) com a importante missão de formação de mão-de-obra, no conjunto das ações de governo que se constituíam como alicerce da produção nacional, dentro de um ambicioso projeto de industrialização do Estado Novo. Tratou-se de uma significativa estratégia governamental para envolver o empresariado como principal parceiro. Isso significou uma transferência da responsabilidade na formação dos alunos. O SENAI, gerido pela Confederação Nacional da Indústria, é constituído num amplo projeto de profissionalização de trabalhadores para a indústria e em especial, para o segmento jovem. Ao investir neste projeto, além de ser deflagrado um processo grande de profissionalização no país, também são repassados os objetivos do SENAI para o empresariado industrial (MESTRINER, 2001).

O ano de 1945<sup>23</sup> expressa outras manifestações na história política brasileira, indicando alteração do caráter paternalista, em direção a um perfil nacionalista e democrático. Com a erosão do Estado Novo a queda de Vargas se manifesta como reflexo do conflito de interesses para além da esfera nacional. Com a aproximação do término da Segunda Guerra Mundial, as pressões em favor da redemocratização ficam mais intensas.

---

<sup>23</sup> Em 1945, em entrevista à imprensa José Américo de Almeida Lacerda marca o fim da censura no Estado Novo que, através de um movimento militar liderado por generais que integravam o ministério de Vargas, repercutiu na renúncia formal do presidente. O Brasil é governado, então, por um interregno, antes do retorno de Vargas ao poder, por José Linhares (1945-1946); depois por Eurico Gaspar Dutra (1946-1951).

O golpe de Estado contra Vargas, que vinha em meio a um processo de impopularidade, teve como consequência a promulgação da Constituição de 1946 que evidencia outras perspectivas em termos de ampliação da vida política nacional, sinalizando o retorno à democracia e vinculando as exigências do “desenvolvimento”. Por outro lado, não prescindia do arbítrio e da centralização nas ações de Assistência Social. A Constituição de 1946 também estimula a ampliação das instituições de investimento na democracia, coroada com o direito ao voto universal e secreto; porém ficam excluídos os analfabetos e os que não se expressam em língua nacional (COUTO, 2004).

No âmbito da Assistência Social, as organizações de caráter voluntário circunscrito ao “primeiro damismo” tornam-se insuficientes, emergindo a necessidade do Estado pactuar com a elite industrial sua participação, centrando-se nos trabalhadores da área do comércio e da indústria. É quando são criados os organismos como Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social da Indústria (SESI), que vão dar ampla capilaridade às instituições já existentes como a LBA e o SENAI. É a ampliação do reconhecimento da questão social com vinculação ao trabalho que ocorre no início do governo Eurico Gaspar Dutra<sup>24</sup> (1946 - 1951). Observa-se que, neste período, o Estado brasileiro admite e expande a responsabilidade social, não só na área do trabalho, mas também pela educação pública quando estas novas instituições têm como finalidade atuar no âmbito da aprendizagem comercial e industrial (DRAIBE, 1993; MESTRINER, 2001).

A criação dessas instituições, vinculou, direta e indiretamente, as reproduções sociais do trabalhador, que tem na sua força de trabalho, a expressão de uma mercadoria imprescindível que deve ser qualificada para consolidar o processo de industrialização do país. O período ainda de consolidação do capitalismo monopolista no Brasil, simultaneamente, conforma a ampliação da demanda por políticas sociais, demarcando a diferença do período de produção capitalista concorrencial que tinha exclusivamente na igreja, na família e nas associações comunitárias a base de proteção social.

---

<sup>24</sup> Antes de Eurico Gaspar Dutra, a presidência do Brasil foi de José Linhares, por convocação das Forças Armadas, após a derrubada de Getúlio Vargas.

O governo passa a adotar a estratégia de incentivo às organizações sociais existentes, ampliando-as e reforçando o seu caráter de subsidiariedade<sup>25</sup> que sempre desempenhou. Através da CF de 1946, embora não estabeleça uma política de Assistência Social nem especifique a concepção da mesma, é determinada a isenção “[...] de imposto as instituições de Assistência Social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país e para os devidos fins [...]”, generalizando a possibilidade de um benefício fiscal que até então ficava circunscrita a poucas instituições (MESTRINER, 2001, p. 119). Esta é a marca de intervenção no social na qual a autora caracteriza como “uma filantropia disciplinadora”

Ainda que tenha ocorrido a implantação de diversas instituições com programas de ações sociais nesse período, elas não se consolidaram como desmercadorização uma vez que “[...] ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102). No caso do Brasil, somente o trabalhador assalariado mantinha o direito de alcançar os direitos sociais; os demais dependiam da assistemática de atendimento adotada pela LBA.

Não é por acaso que essas instituições são implantadas nesse período, pois com o avanço do desenvolvimento econômico, também emerge o crescimento da classe trabalhadora, da classe média, da burocracia civil e militar que colocam em evidência novas demandas que se conflitam com as oligarquias tradicionais, acentuando as contradições existentes entre a economia agroexportadora e industrial que vinha se formando. Os anos 50, (janeiro de 1951), no âmbito político são marcados pelo retorno de Vargas ao governo que, durante seu segundo mandato (1951-1954), maneja as regras da liberal democracia e da nova era de nacionalismo que emerge (MESTRINER, 2001). “De novo a questão social deixa de ser caso de polícia *strito sensu* e ganha estatuto de política”(Cerqueira Filho, 1982, p.153).

---

<sup>25</sup> O princípio da subsidiariedade sempre apareceu nos diferentes documentos na Doutrina Social da Igreja (DSI). Proveniente do latim “subsidium” leva as comunidades maiores a pôr-se em atitude de ajuda às menores. Seu surgimento fundamenta-se principalmente como alternativas entre um Estado liberal e mínimo e um Estado intervencionista (MARCOCCIA, 2006; CAMPOS, 2007).

O retorno de Vargas ocorre, neste segundo mandato, como porta voz comprometido com os interesses dos trabalhadores, passando a dar destaque a política previdenciária, materializada no investimento dos institutos e caixas de aposentadorias e pensões. As funções assumidas pelos CNSS serão reafirmadas, ampliando as possibilidades das subvenções, como também reforçando a atribuição de coordenar os estudos inerentes aos problemas sociais de cada região do país e prevendo uma proximidade com órgãos públicos e privados que tratam de “problemas assistenciais em geral” (MESTRINER, 2001).

O desenvolvimento do capitalismo expressa características da modernização que se manifesta, sobretudo na urbanização que, gradativamente se acelera no país, tencionando a emergência de novas formas de Assistência Social. Essas novas iniciativas previam consolidar o modelo de desenvolvimento industrial que se instaurava, cabendo ao Estado, como mediador, complementar as necessidades sociais dos trabalhadores. Neste segundo governo Vargas, o controle das ações assistenciais permanecem centralizadas na esfera federal, através do CNSS e LBA e das demais macroorganizações, que começam a desconcentrar apenas a execução. A LBA passa a difundir o voluntariado, através de comissões municipais.

Em 1953, o CNSS passa a ser vinculado ao Ministério da Educação, em decorrência do seu desmembramento do Ministério da Saúde, o que demarca a inexistência de um órgão específico para a Assistência Social, embora tenha havido avanço no reconhecimento da questão social pelo governo brasileiro. O governo Vargas garante a manutenção da origem social e sustenta sua liderança política. Atua com mais intensidade que seu antecessor no sistema econômico-financeiro, tentando sanar problemas de inflação, do desequilíbrio da balança de pagamentos, incrementando os setores de energia e de transportes e investindo na modernização do país (MESTRINER, 2001).

A mesma autora lembra que os já existentes incentivos à filantropia são ampliados por Juscelino Kubitschek (em 1956) que iniciou com isenção de selo nos recibos das contribuições destinadas a quaisquer instituições de Assistência Social que estivessem registradas no CNSS. Com a alteração na legislação do imposto de renda, ampliou as alternativas para que essas obras recebessem recursos. A

autorização da dedução na renda bruta das pessoas físicas ou jurídicas que contribuem com instituições filantrópicas, passou também para as instituições de educação, pesquisas científicas ou cultura que possuíssem Declaração de Utilidade Pública. Em 1959, é introduzida a possibilidade de acesso de instituições ao certificado de filantropia, caracterizando-se num precedente fiscal que vai se prolongar por toda a outra metade do século XX, cuja responsabilidade de registro das instituições cabe ao CNSS.

A centralidade da preocupação do governo Kubitschek (1956 - 1961) situa-se no avanço do desenvolvimento planejado, e através dele, chegar à melhoria das condições de vida da classe trabalhadora. A assistência justifica-se para a redução de impostos, “[...] desenhando uma característica da filantropia brasileira, a de viver as custas de imunidades e isenções” (MESTRINER, 2001, p. 130). A concepção ideológica de Kubitschek é pautada pela perspectiva de que o bem-estar da população estava atrelado a um desenvolvimento planejado que vinha sendo investido no país, com abertura ao capital externo. Um período de ênfase no processo de industrialização compreendendo que a grandeza da nação repercutiria quando melhorassem as condições de vida do proletariado. Um governo, com características de pouco investimento na área social, estaria limitado a manter o que foi implantado por Vargas (BENEVIDES, 1979; FLEURY, 1994).

A existência do CNSS e o apoio às instituições sociais passam a se constituir como forma de acalmar as pressões populares, deixando os aspectos sociais à margem de investimentos. Quando os aspectos sociais eram contemplados, eram vinculados à rentabilidade econômica e ao crescimento industrial concretizado na preparação de recursos humanos para serem absorvidos pela indústria de bens duráveis que atingia seu ápice no país (FALCÃO e SPOSATI, 1989; PEREIRA, 2002). Em síntese, os programas sociais na década nos anos 50,

[...] têm forte caráter assistencial e vão se alterando e se moldando as diversas conjunturas, respondendo às necessidades do capital - preparo de mão-de-obra, ampliação de demanda por bens de consumo e controle social - e a algumas necessidades da parte dos trabalhadores do exército de reserva (FALCÃO e SPOSATI 1989, p.19).

Percebe-se que os projetos sociais, até a década de 50, são marcados por uma forte presença de atuação junto aos pobres e desvalidos, ou baseados em

interesses econômicos ocultos e explicitados com caráter filantrópico.

Nos anos 60, embora novas nuances se apresentam, o favor na área da Assistência Social continua prevalecendo no cotidiano. Em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros (1961-1961), João Goulart (1961-1964) assume a presidência, tentando promover o nacionalismo desenvolvimentista, contrapondo-se à internacionalização da economia brasileira. Se nos anos 1960 a LOPS chegava ao momento de sua inauguração, no que se referia à Assistência Social, no período de Jânio Quadros tampouco obras assistências foram objeto de atenção, seja por falta de tempo (fica 10 meses apenas no governo) ou pelo desinteresse a respeito do tema. Na administração de João Goulart, as ações de Assistência Social faziam parte de um conjunto de reformas de base que vinham sendo realizadas como paliativas, mas insuficientes para alterar a situação de pobreza. Assistência Social, por ser uma política social, requer integração ao desenvolvimento econômico, um binômio independente da predominância teórica.

Esse binômio tem se expressado em combinações pontuais, ainda que entre os objetivos da assistência esteja a inserção ao mercado de trabalho. Para tanto, demanda vinculação com políticas de desenvolvimento econômico. Com aproximações limitadas e, nem sempre explícitas, a Assistência Social e o desenvolvimento econômico se constituem num paradoxo. Ao analisar a intervenção do Estado, através de políticas sociais, identificam-se fenômenos constituídos como mecanismo em que o Estado regula o social, condicionando-o de acordo com determinações e interesses econômicos (VIEIRA, 1983; MENESES, 1993).

Esse paradoxo se manifesta na medida em que na esteira do desenvolvimento se proliferam situações que passam a demandar uma retaguarda de atenção à população, a fim de manter a intensidade do desenvolvimento. Assim, a Assistência Social teve seu início na história do Brasil e continua, com um caráter extremamente limitado, com intermitência e fragmentação, como uma condição

[...] sistematicamente negligenciada, não só como objeto de interesse científico, mas como componente integral dos esquemas de proteção social pública, que desde os fins do século XIX e, mais especificamente, a partir dos anos 40 do século XX, expressam institucionalmente a articulação (nem sempre pacífica) entre Estado e sociedade, com vista à definição de direitos e políticas de conteúdo social (PEREIRA, 2002, p.217).

Neste percurso, identificam-se diferenças de origem estrutural que ao serem desveladas evidenciam repercussão na capacidade de atendimento das ações assistenciais. De imediato, essas diferenças aparecem no modelo de desenvolvimento prevalente na história do Brasil. Ao falar da história da Assistência Social é não perder de vista sua impregnação de preconceitos, com a presença de visões de mundo que desconsideram as condições estruturais que a originam, e, portanto, desprovida de justiça social, razão do empenho na busca de um processo civilizatório.

Também vale recordar que,

[...]a Assistência Social quase nunca é vista pelo que ela é – um fenômeno social dotado de propriedades essenciais, nexos internos, determinações histórico-estruturais, relações de causa e efeito, vínculos orgânicos com outros fenômenos e processos -, mas pelo que aparenta ser, pela sua imagem distorcida pelo senso comum ou, o que é pior, pelo mau uso político que fazem dela, por falta de referências conceituais, teóricas e normativas consistentes [...] (PEREIRA, 2002, p.218).

A autora ainda afirma que nem sempre a assistência é considerada uma política, como também entre suas ações está a predominância do caráter de ajuda com um atendimento aleatório, prevalecendo posições subjetivas e vinculadas a fundamentos de ordem moral. Nesse entendimento subjaz um pensamento que condiciona decisões, não só de concepção, como da definição de montantes orçamentários e, por conseguinte, dos desembolsos descontínuos, reforçando as ações pontuais e intermitentes. Na esteira do valor atribuído à concepção e destinação orçamentária da Assistência Social, esconde-se a negação do direito uma contraposição ao caráter pessoal que tem predominado na história de sua existência.

Vincula-se a desconsideração do direito da assistência como resultado do modo como se estabeleceu o poder ao longo da formação socio-histórico do Brasil. Nessa acepção, encontra-se a raiz da desigualdade classificando como o espaço dos que estão em patamares inferiores, intermediários e superiores no acesso a possibilidades de usufruir a vida com dignidade, ou seja, de justiça social. Para apreender a origem das relações sociais que se estabeleceram no Brasil ao longo de sua formação sócio-histórica é necessário desvelar as implicações não só econômicas, mas também morais e políticas que se atravessaram. Cabe

compreender também o alicerce teórico que se erigiu em nome de uma sociedade justa, encoberta pela premissa da concepção pública de justiça social.

Em 31 de março de 1964<sup>26</sup>, se instala no país o golpe militar, um Estado autoritário com objetivo de aniquilar com movimentos de esquerda, incluindo cassação de partidos políticos, suspensão de direitos políticos de parlamentares, mandatos legislativos nas três esferas de governos, cerceamento de intelectuais, políticos, trabalhadores e de mobilizações da sociedade em geral (VIEIRA, 1986; MESTRINER, 2001).

Em meio a uma crise econômica e financeira pelo qual passa o país, Castelo Branco edita medidas de combate à inflação não sendo bem sucedido. Estas medidas são também prioridade para Costa e Silva<sup>27</sup> que, assim como o presidente anterior, tem sua governabilidade assentada em atos autoritários (MESTRINER, 2001).

Para assistência ao segmento da criança e do adolescente, na época denominado “menor”, é criado (1964), com característica gerencial centralizada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM). O objetivo se caracterizava pelo estabelecimento de uma diretriz pedagógica e assistencial de responsabilidade do Estado, em substituição ao caráter policial/repressivo estabelecido no Código de Menores de 1927 que originou a criação dos grandes internatos. Estes eram alvos de denúncias continuadas, dado ao sistema de maus tratos que ocorriam nestas instituições. As denúncias favoreceram a opinião pública a reforçar a mudança, através da criação da FUNABEM (FERREIRA e CARVALHO, 2000; MESTRINER, 2001).

---

<sup>26</sup> O general Humberto de Alencar Castelo Branco (1964 -1967) foi o primeiro presidente da República deste período, tendo sido candidato único, indicado pelas Forças Armadas e legitimado pelo Congresso em 14 de abril de 1964. Depois, por eleição indireta assumiu Arthur da Costa e Silva, que governou de 15 de março de 1967 até outubro de 1969, quando doente e deposto por um golpe de Estado (articulado por três ministros militares) foi substituído em 30 de outubro de 1969 pelo General Emílio Garrastazu Médici, instituído por força da Emenda Constitucional número 1, de 17 de outubro de 1969 que reformou a Constituição de 1967. Na seqüência, através de eleição indireta vão governar o país o general Ernesto Geisel, de 14 de abril de 1974 até 15 de abril de 1979 quando e substituído pelo general João Batista Figueiredo que governou o Brasil até 1985 (MESTRINER, 2001).

<sup>27</sup> O Ato Institucional Número 5 é instrumento autoritário e determinante da fase mais cruel da ditadura militar brasileira.

Observa-se, que no final da década de 60, embora tenha havido ampliação das práticas assistenciais assumidas pelas três instâncias governamentais que as incorporavam, predominavam a centralização do gerenciamento, desprovido de participação da população na concepção e execução das mesmas.

A área da assistencial social se desenvolve como área complementar a saúde, destinando mais atenção ao atendimento a órteses, próteses, medicamentos, suplementos alimentares e, de retaguarda na formação e colocação de mão-de-obra, implantação de creches, melhorias habitacionais e alfabetização de adultos entre outros. A LBA consiste no órgão executor que é gerenciado com centralidade no governo federal e tem um grande crescimento transformando-se em Fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência, estabelecendo com este uma relação formal (FALCÃO e SPOSATI, 1989; MESTRINER, 2001).

A partir de 1970<sup>28</sup>, em meio a marca de uma vertente tecnicista na gestão estatal, ocorrem algumas mudanças como a implantação do Programa de Integração Social (PIS), e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que envolve o trabalhador na economia nacional. O trabalhador do campo tem avanço na legislação previdenciária a qual foi estendida (em 1972) às empregadas domésticas e, (em 1973), aos autônomos(MESTRINER, 2001; PEREIRA 2002).

Em 1974, cria-se o Ministério da Previdência e Assistência Social<sup>29</sup> (MPAS), em decorrência da separação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e, em 1977, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). A assistência social assume com mais intensidade, o caráter tradicional, sendo que através do “racionalismo técnico”, com projetos e programas elaborados em gabinetes, é dissimulada a situação de opressão e exploração

---

<sup>28</sup> Em 1968, as Nações Unidas referem o Desenvolvimento de Comunidade como um processo cooperativo entre população e governo para criar alternativas de integração social. Já no início da década de 70 do século XX também o Banco Interamericano de Desenvolvimento pontua o processo de Desenvolvimento de Comunidade (DC) como de transformação, através da participação e integração da população (MINEIROS, 1981).

<sup>29</sup> Na estrutura do Ministério estava contida uma estrutura de Secretaria de Assistência Social que embora com caráter consultivo, vai ser um órgão importante para a elaboração da política de combate à pobreza, prevista no II PND e de responsabilidade do MPAS.

social vigente. Durante o Governo Médici (1970 - 1973), houve avanços no desenvolvimento acelerado para solidificar o mito do “milagre brasileiro”. Houve um intenso investimento na acumulação de capital pelos setores ligados ao grande monopólio internacional, não sem repercussão para a população que sofria arrocho salarial. “Ao mesmo tempo em que sofria arrocho salarial tinha que elevar a produtividade para que fosse possível a elevação de altas taxas de lucro e o aumento do PIB” (MINEIROS, 1981, p.72).

No mesmo governo houve a valorização do planejamento e foi instituído o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) no período de (1972 -1974). Ele apontava ser o primeiro de outros que viriam mais adiante. Como prioridade da ação governamental para avançar o desenvolvimento, grandes obras foram erigidas, como a hidrelétrica Itaipu e a rodovia Transamazônica, em detrimento de ações de combate à pobreza. Além desses projetos de grande magnitude, a repressão era a forma de resposta para amordaçar as mobilizações que eclodiam como manifestações de investimento no social.

O governo seguinte, de Ernesto Geisel (1974 - 1979), é marcado por uma prática intervencionista tecnocrática e centralizadora, a fim de se antecipar a tensões sociais resultantes do contexto econômico do país. Embora ele estivesse crescendo, se apresentava concentrador e excludente. É na década de 70 que o Estado investe mais na criação de inúmeros organismos nas três esferas de governo, para desenvolver ações junto a população que se encontrava na condição de pobreza como:

o pobre e a pobreza, apareciam em cena na concepção de quarto extrato. Identificava-se o pobre como um segmento marginal ao processo produtivo, aproximando-o da concepção de lumpesinato. Era o período das teorias da marginalização se contrapondo à integração social. Reforçava-se neste momento a concepção de promoção social como oposta à assistência. Esta representava a manutenção da dependência, em contrapartida, a promoção social, o ideário da ascensão social (FALCÃO e SPOSATI, 1989, p. 24).

O Ministério da Previdência e Assistência Social, através de sua Secretaria de Assistência Social, passa a ter importância destacável na formulação da política de ataque a pobreza, prevista em decorrência do II PND (1975 - 1979). Neste contexto a Assistência Social passa a ser denominada de promoção social, sem

desconsiderar a contribuição de especialistas da área. Este plano de desenvolvimento continha a diretriz de elevar o país a uma potência para a entrada dos anos 80 (VIEIRA, 1983; PEREIRA, 2002).

Como parte da estratégia, o governo cria (1975) o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU) para que, nas grandes e médias cidades do país, pudesse haver possibilidades de integração social porque a aglomeração das áreas de periferia se constituíam em decorrência da migração do homem do campo para a cidade. As diretrizes do PNCSU contemplavam atividades divididas em áreas de educação, cultura e desporto, saúde e nutrição, trabalho, previdência e assistência, recreação e lazer a serem realizadas nos respectivos centros numa perspectiva de desenvolvimento de comunidade.

Assim os centros através da efetiva participação da comunidade da área de abrangência desses equipamentos deveriam se constituir como instrumentos de indução do desenvolvimento econômico e social. Para cotizar as demandas da comunidade, o PNCSU incluía a criação de Conselhos Comunitários a serem constituídos por representantes da comunidade (MINEIROS, 1981).

Outros programas na área social podem ser destacados no período como: o Programa de Bem-Estar do Menor<sup>30</sup>, o Programa Nacional de Desenvolvimento de Comunidades Rurais (PRODECOR), o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM), o amparo previdenciário para maiores de 70 anos e para inválidos designado como Renda Mensal Vitalícia, unificação do PIS com o PASEP, e criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE). A Assistência Social, porém, segue um percurso com uma política nebulosa e ambígua, com ações realizadas de forma irracional, com superposição e descontinuidade de ações pelas três esferas de governo (FALCÃO e SPOSATI 1989, PEREIRA, 2002).

Até o final da década de 70 apesar de ter havido investimento na estruturação de organismos estatais, com proliferação de programas voltados a

---

<sup>30</sup> Na área da criança e do jovem é criado sistema de semi-internato com a participação da comunidade, o que não extingue o atendimento tradicional que vinha ocorrendo desde a implantação do 1º Código de Menores de 1927. Esse segmento se caracterizava por denúncias e maus tratos, mortes e exploração sexual de crianças e jovens, ainda depois do Código de Menores de 1979, que intentava avanços com um novo modelo de atendimento para esta população.

“promoção social” a marca predominante centra-se na fragmentação de ações e a Assistência Social permanece oculta, com a possibilidade de afirmar-se como necessária à segurança de proteção.

### **1.5 Assistência Social: o sentido Universal**

Na década de 1980, com o governo João Batista Figueiredo (1980 - 1985), ocorre a continuidade da abertura política junto a um contexto impregnado de contradições econômicas, sociais e políticas. Estas contradições produzidas conjuntamente acentuam aquelas de ordem estrutural acumuladas historicamente acirrando as precárias condições de vida do povo brasileiro (COUTO, 2004).

No âmbito econômico, por exemplo, a travessia dos anos de 1970 para os anos de 1980, foi marcada por intensas mudanças na tecnologia produtiva adotada pelas principais empresas empregadoras da mão-de-obra. Este processo, já em andamento nos países de economias desenvolvidas, no Brasil, situa-se em meio a um contexto de crise e recessão econômica (DEDECCA, 1998, POCHMANN, 1999).

Nesta conjuntura naturalmente houve altos índices inflacionários, aumento de desemprego e do trabalho precarizado, concentrando mais da metade dos brasileiros na situação de provável dependência social, com aumento da desigualdade social e econômica da população e concentração de renda (FLEURY, 1994; SOARES, 1998; SPOSATI, 1998). As condições de deterioração da vida se agravam, requerendo paradoxalmente modos de proteção ainda inalcançados na sociedade brasileira. Assim a inexistência ou a fragilidade da proteção social, do momento contribuía para intensificar a deterioração da vida dos brasileiros.

Os anos de 1980, distinguiram-se por um contexto de crise representada no esgotamento do “Estado Desenvolvimentista”. O âmbito político foi marcado pela luta democrática que, já no final da década, poria fim à ditadura militar. A

experiência autoritária que marcou a sociedade brasileira a partir de 1964, e que atravessou a década de 70, encontrou oposição ao governo militar caracterizando-se nos anos 80, para alguns autores, o início de uma efetiva sociedade civil.

A emergência de novos movimentos sociais que conquistavam visibilidade na participação política, e na democracia que avançava no país, constituíam alternativas para as demandas da sociedade expressando-se através de partidos políticos que se opunham ao regime autoritário (SOARES, 1998; RAICHELIS, 2000; DAGNINI, 2002; IVO, 2006). A Assistência Social na década de 1980 começou a passar por um processo de mutação (SPOSATI, 2004). Logo evidenciou-se uma discussão para que a Assistência Social fosse uma política pública e ser garantida como direito. Para tanto houve mobilizações de vários segmentos populacionais, interlocuções, debates e proposições pelas quais se buscava a responsabilidade do Estado brasileiro.

Foi necessário um processo de intensas lutas, negociações e confrontos entre várias entidades, atores sociais, parlamentares e profissionais envolvidos com essa nova política social. É importante mencionar outrossim, que o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República deflagra a particularização da Assistência Social como um direito do cidadão (SPOSATI, 2004).

A transição para a democracia avançou com o governo de Sarney (1986-1989)<sup>31</sup> com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1986 e, em 1988, a promulgação da Constituição Federal. Esta foi constituída como sendo o marco central para o avanço legal na compreensão dos direitos sociais a partir de políticas sociais públicas que começam a ser desenhadas ou redesenhadas no Brasil. Tal redesenho tem influência do processo mobilizador que se erigiu nas últimas duas décadas (RAICHELIS, 2000).

A revisão do texto Constitucional possibilitou a normatização legal para um

---

<sup>31</sup> José Sarney (1985-1990) assume a Presidência da República em substituição a Tancredo Neves, que morreu as vésperas de sua posse. No que se refere as ações de Assistência Social além das em andamento pela LBA merecem ser recordadas as que se assentaram a partir da marca "Tudo pelo Social" quando o governo sugeriu a realização de projetos de melhorias comunitárias a serem assumidos por organizações comunitárias o Estado repassava a título de complementariedade recursos financeiros para a execução.

alargamento dos direitos<sup>32</sup> sociais e definiu preceitos fundamentais que determinaram, além da concepção, uma nova forma de organização e execução das políticas sociais. Recordando o que acontecia no Brasil nessa década evidencia-se que:

durante os anos 1980, vivemos o fim da ditadura militar, a volta das eleições [...] estávamos enfim em plena “reabertura democrática”. Foi uma época de grandes movimentos sociais em prol da mulher, dos povos indígenas, dos bairros periféricos, dos sem-terra – época coroada pela promulgação da nova Constituição, em 1988 (FONSECA, 2004, p.104).

Assim, no âmbito da concepção das políticas sociais houve um avanço no arcabouço de princípios calcados em direitos universais em substituição a seletividade intermitente que predominava até então. Embora no âmbito nacional o avanço dos direitos sociais consolidou-se através das recomendações constitucionais de 1988, ficou para a década seguinte sua materialização.

Não, fortuitamente, esse período também demarca uma contradição. A presença da participação popular como determinante para reestruturar as gestões das políticas sociais através de um sistema descentralizado e participativo ocorre justamente num período quando no país é introduzido um conjunto de medidas de restrição fiscal, pactuadas no Consenso de Washington para serem implantadas nos países da América Latina. “A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo”(ANDERSON, 1998, p.11) que incluía o Brasil, bem como em outros países da América Latina. A proposta do Consenso tem como objeto dez áreas, sendo que algumas afetam diretamente possibilidades de investimentos em políticas públicas:

[...] a disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação; e propriedade intelectual (BATISTA, 1994, p.21).

Paradoxalmente a implantação da Política de Assistência Social nasceu em meio a um contexto de reforma neoliberal do Estado contemporâneo, que representou “[...] a versão institucionalizada do conflito social, encaminhada, agora,

---

<sup>32</sup> Também na área da criança e do adolescente, este período foi decisivo para a luta em prol dos direitos. A institucionalização em 1990 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) sob a égide de uma nova filosofia, garante a este segmento a condição de sujeito de direito com proteção integral (FERREIRA e CARVALHO, 2000).

sob a hegemonia do mercado, num contexto de acumulação internacional sem fronteiras e sob a hegemonia do capital financeiro internacional “ (IVO, 2006, p. 70).

Alguns autores como Fiori e Tavares (1993), declaram, em contraposição ao pacto social que originou a CF de 1988,

[...] em 1990, pode-se dizer que, de vários pontos do espectro político e intelectual do país, passando pela quase totalidade dos meios de comunicação com peso na formação da opinião pública, consolidou-se o que se poderia chamar um amplo consenso liberal favorável, em princípio, a implementação do programa completo de estabilização, ajuste e reformas institucionais, apoiado, pelo menos desde a segunda metade dos anos 80, pelos governos credores e pelas principais agências financeiras internacionais públicas e privadas( p.153).

Foram políticas inspiradas no receituário teórico neoliberal, levadas a cabo sem grandes resistências<sup>33</sup>, o que significou prejuízo para as possibilidades de consolidação dos direitos sociais no contexto da seguridade, normatizados constitucionalmente.

O início dos anos de 1990, em especial o Governo Fernando Collor de Mello (1990 - 1992), passou a ser norteador por idéias neoliberais que começaram a ser efetivamente implantadas atendendo “[...] a relação de subordinação que nos prende a lógica geral da acumulação capitalista”(MENEZES, 1993, p.118). Neste período houve priorização no combate ao processo inflacionário significando uma intensa inflexão das políticas públicas brasileiras em especial das políticas sociais. Este governo além de não implementar as mudanças previstas na Constituição Federal de 1988, também retrocedeu e afastou-se totalmente dos princípios que ordenaram o capítulo dos direitos sociais da Constituição Federal. Assim, aproximou-se progressivamente de uma visão liberal, seletiva e focalizada no que diz respeito às obrigações do Estado (SOARES, 1998).

---

<sup>33</sup> Esta afirmação é feita considerando a década que 1990, não contou com oposição de maneira expressiva através dos movimentos sociais organizados durante o período em que foram implementadas as recomendações do Consenso de Washington acentuando o contexto de “regulação social tardia” desenvolvido por Sposati (2002). O contexto dos anos 1990 foi pródigo na fragilização do movimento sindical em decorrência de altos índices de desemprego, trabalho precarizado e também da redução de postos de trabalho com carteira assinada que refletia a conjuntura da época (MATTOSO, 2000). São informações que remetem a identificar variantes acerca da questão social na conjuntura brasileira. Ao analisar a existência ou não da “a nova questão social” PEREIRA (2004) afirma que [...] há concordância quase que geral de que os desafios atuais ocorrem e produzem efeitos devastadores num contexto de fraca articulação de atores estratégicos, que, embora não estejam apáticos ou anômicos, encontram-se, ainda, sem condições objetivas para – aproveitando as danças engendradas por novas forças produtivas – impor uma superestrutura (política, jurídica, cívica, cultural) que lhes seja favorável” (p.51:52).

Também, lembra Singer (2000) que, a partir de 1990, foi iniciado o combate ao déficit na agenda do Governo brasileiro, com a “[...] *abertura do mercado interno às importações*” favorecendo a redução da participação das indústrias no produto interno bruto do país (p.36).

A retirada do Estado ou a sua renúncia, enquanto agente econômico, sustentou a materialização de propostas de privatizações de empresas estatais em nome de uma redução estratégica do setor público. Tal conjuntura de transformação do Estado em Estado mínimo teve como conseqüências: o limite das funções básicas como saúde e educação e uma ação essencial, no desenvolvimento econômico e um desenvolvimento auto sustentável (SOARES, 1998). Essa conjuntura, iniciada no Governo Collor de Mello, estendeu-se pelos dois períodos de governo seguintes (Fernando Henrique Cardoso:1995 – 1998 e 1998 – 2002), períodos em que a política de Assistência Social continuou demandando consolidação.

Evidentemente que implantar um sistema de Assistência Social, descentralizado e participativo como refere o texto constitucional, requer investimentos financeiros, humanos e materiais. Contudo, a implantação de políticas públicas e contingenciamento de recursos através do ajuste fiscal são incompatíveis, devido ao volume de recursos que as primeiras necessitam e a contenção que o segundo impõe.

A insuficiência ou a restrição de investimentos em políticas públicas além de protelar a materialização das responsabilidades que cabem ao Estado, também acirram o descompasso entre a oferta e demanda por serviços sociais. Analisando o contexto, a partir desses aspectos, depreende-se ser frágil a responsabilidade do Estado quanto à consecução da garantia de direitos sociais normatizados. Se financiamento é imprescindível, especialmente no que se refere à necessidade de implantar um sistema descentralizado e participativo da política de Assistência Social, seu contingenciamento reside num limitador para a efetivação da justiça social. Assim ficam comprometidos os princípios pactuados na Constituição “Cidadã”.

Para organizar a normativa constitucional acerca da Assistência Social, a

LOAS do ponto de vista formal, abre possibilidades para romper com um conjunto de práticas, entre elas a da representação *ad hoc* dos usuários que ocorria através da voz de especialistas desde a constituição do CNSS. Os usuários passam a ter direito de se fazer representar diante da diretriz da participação da população no controle da política de Assistência Social. O que também muda o caráter do CNSS, cujo lugar passa a ser ocupado pelo CNAS.

É de lembrar que

[...] a menina LOAS veio para corrigir isto. Ela não pode falar só com alguns técnicos, com notáveis ou com dirigentes de organizações. Ela deve ser, pedagógica e democraticamente compelida, a dialogar com a população na ação, na decisão e na avaliação. Sua educação democrática não permite conceder que dirigentes falem pelos usuários (SPOSATI, 2004,p.17)

Entretanto, ocorreram avanços e recuos entre as instâncias (executivo e legislativo) no âmbito do governo federal antes que o texto original da LOAS fosse <sup>34</sup> promulgado (TATAGIBA, 2002). É um contexto que começa a exigir mudanças de paradigma quanto a concepção, a gestão e a execução da Assistência Social, agora como política pública<sup>35</sup>. No que diz respeito a gestão político-administrativo de maneira descentralizada começou a se expressar na elaboração dos Planos, Fundos e Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo<sup>36</sup>, pressupondo um processo participativo com o controle da Política pela sociedade civil<sup>37</sup>.

O processo de descentralização político e administrativo possui duas faces. É inegável que descentralizar permite aos municípios autonomia para coordenar e executar a política no âmbito local. Alcançar a autonomia representa assumir as novas responsabilidades que decorrem de um processo de descentralização

---

<sup>34</sup> A Primeira redação da LOAS que ocorre em 1990, é vetada pelo então presidente Fernando Collor de Melo.

<sup>35</sup> Quando se inicia o processo de descentralização da Assistência Social, concomitante começa a ser repassada a coordenação, estrutura física dos Centros Sociais Urbanos criados em 1970 e geridos pelos governos Estaduais.

<sup>36</sup> No Rio Grande do Sul o processo de descentralização da Assistência Social teve início em 1995 com um período de transição entre o Escritório Regional da LBA e Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social/Departamento de Assistência Social. Os primeiros municípios foram descentralizados em 1996.

<sup>37</sup> Os conselhos de Assistência Social, conforme a LOAS, são compostos paritariamente entre governo e sociedade civil, com caráter deliberativo, no âmbito dos três níveis de governo. Outro nível de deliberação reside nas conferências que ocorrem nos três níveis de governo (TABAGIBA, 2002).

acompanhado de condições financeiras favoráveis para fazer frente a execução da mesma. Desvincular a necessidade de recursos financeiros para o alcance da autonomia, ao invés de descentralizar, passa a ocorrer a “prefeiturização” e, no âmbito das gestões estaduais, a “estadualização”. Ao ocorrer a “prefeiturização” e ou a “estadualização” estas influem para a desresponsabilização dos compromissos que cabem ao Estado.

Em meio a implantação do processo de descentralização político-administrativo da Assistência Social coexistiu sua subjugação a ações desencadeadas pelo governo federal, que através da implantação do Programa Comunidade Solidária incumbiu sua gestão à sociedade civil, caracterizando um pacto de desresponsabilização do Estado.

As gestões de Fernando Henrique Cardoso embora tenham promulgado a PNAS e I NOB (1998), foram marcadas por uma desorganização institucional concomitante à implantação da LOAS. Esta se expressou na insuficiência e fragilização dos arranjos técnicos, acompanhados

[...] de desconfiança acerca da efetividade das medidas a serem implantadas e especialmente acerca da legitimidade do seu estatuto como política pública – dado seu notório confinamento no campo filantrópico privado (PAIVA, 2006, p. 10).

Neste período, a inexistência de políticas sociais foi ocultada pelo Programa Comunidade Solidária que se institucionalizou, alicerçado na idéia de que a eficiência estaria na parceria com a sociedade civil (VIEIRA, 2001). Implantado sob a égide do discurso da solidariedade, o programa Comunidade Solidária, gerenciado pela primeira Dama Ruth Cardoso, assentou-se num investimento estatal clamando à sociedade para que assumisse atividades voluntárias. A ênfase na solidariedade, transferida a título de responsabilidade para a sociedade, igualmente legitimou o discurso de pertinência de um Estado mínimo que vinha ocupando espaço em discursos no censo comum e em setores que mantém predominância de idéias liberais.

Assim o investimento na responsabilidade da sociedade civil através do Programa Comunidade Solidária se contrapôs à implementação de estruturas

necessárias à descentralização da Assistência Social aprovada pela LOAS em 1993. Isso denotou uma não efetivação da responsabilidade do Estado quanto a atenção dos direitos sociais que lhe competem constitucionalmente.

Outro fato presente neste contexto da década de 1990 foi a tendências de crescimento das Organizações Não-Governamentais (ONGs). Analisado por Pinto (2005) identifica-se que as ONGs podem ser caracterizadas por mais de um significado. Como “representantes” da sociedade civil frente ao Estado, reforçam sua implementação e, também, contribuem para a formação e atuação de atores políticos com vistas a desenvolver processo de participação e, conseqüentemente, o avanço da democracia. Assim contribuem com a efetividade do dever do Estado, na medida em que estas se constituem subsidiárias.

Outro significado se evidencia como as ONGs “tomando o lugar” do Estado frente à sociedade. Este significado é representado pela ideologia que reproduz serem as mesmas mais eficientes que o Estado no desenvolvimento de serviços sociais.

Na área da Política de Assistência Social a atuação das ONGs incluem possibilidades para ampliar ações e serviços sociais. Porém, também podem caracterizar-se em limitar o acesso do atendimento a todos, uma vez que destas não há cobrança assim deve se cobrado do Estado. Também neste sentido estas podem desempenhar um papel que reforça a desresponsabilização do mesmo, com reflexo no atendimento ao usuário. O crescimento das ONGs vai se constituindo contraditoriamente à normatização de responsabilidades que cabem ao Estado no contexto das políticas sociais. O que desregula o papel do Estado na medida em que transfere sua responsabilidade para a sociedade civil (RAICHELIS, 2000).

Entretanto, é nesta década que o CNAS aprovou<sup>38</sup> a primeira NOB da Assistência Social (1997), após um processo de quase dois anos em que a mesma vinha sendo discutida. Nela estava conceituado o sistema descentralizado e participativo, explicitadas as competências dos governos Federais, Estadual e Municipal. No ano seguinte (1998), a NOB passa por alterações criando os espaços de negociação e pactuação - Comissões Intergestora Bipartite (CIB) e Comissão

---

<sup>38</sup> Resolução N.º 204, de 04 de dezembro de 1997 publicada no DOU 08/12/1997.

Intergestora Tripartite (CIT) com representações municipais, estaduais; representações municipais, estaduais e federais de Assistência Social respectivamente.

A efetividade e responsabilização do Estado com a Assistência Social e tensionada com a implantação do SUAS<sup>39</sup>. Para Sposati (2006)

[...] o SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo da gestão da Assistência Social, uma das formas de proteção social não-contributiva, com responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro” (SPOSATI, 2006, p.111:112).

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

Com o SUAS, a PNAS passa a ter normatizado um padrão de serviços e ações socioassistenciais com eixos estruturantes que se conformam como:

Matricialidade Sóciofamiliar. Descentralização político-administrativa e territorialização. Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil. Financiamento. Controle Social. O desafio da participação popular/cidadão usuário. A política de Recursos Humanos. A Informação, o Monitoramento e a Avaliação (PNAS, 2004, p.39).

A materialidade da PNAS passa a se constituir através de serviços socioassistenciais como um conjunto de seguranças<sup>40</sup> distribuídas nos níveis de Proteção Básica e Especial de Média e Alta Complexidade com base nas referências “vigilância”<sup>41</sup>, proteção social e defesa institucional<sup>42</sup>”.

---

<sup>39</sup> A principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social que ocorreu em Brasília em dezembro de 2003 indica a [...] construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social requisito essencial da LOAS para dar efetividade à Assistência Social como política pública” PNAS, 2004, p.13).

<sup>40</sup> O estudo das “seguranças” a serem garantidas pela Política de Assistência Social foi elaborado pelo Núcleo de Estudos de Seguridade da PUCSP, sob a coordenação da Professora Aldaíza Sposati.

<sup>41</sup> A vigilância na esfera da política de Assistência Social diz respeito a capacidade de identificar, através do órgão gestor desta política, a emergência de riscos e vulnerabilidades sociais que afetam a população (PNAS, 2004;NOB, 2005).

A proteção social deve garantir segurança de sobrevivência, acolhida e convívio aos indivíduos e famílias como direitos que expressam o patamar de civilização de sociedade brasileira (IVO, 2004). Essas seguranças materializam a proteção, tanto monetária quanto de informação e atendimento continuado. O SUAS, como sistema de proteção social, se caracteriza como avanço conceitual com potencial de atendimento num conjunto inicial de serviços a serem disponibilizados à população pelos municípios por nível de complexidade.

O nível de Proteção Social Básica objetiva “[...] prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Neste nível de proteção a centralidade está dirigida a população “[...] que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação [...] fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social” (PNAS, 2004, p.33). Entre os serviços previstos na Política Nacional que respondem pela materialidade da Proteção Social Básica estão os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), e Eventuais<sup>43</sup>, Bolsa Família, programas e projetos que, em nível local, respondem pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, grupos e centros de convivência, de informação e de educação para o trabalho, programas de inclusão produtiva e de enfrentamento da pobreza (PNAS, 2004).

A Proteção Social Especial dividida em média e alta complexidade têm sua tônica na reorganização dos serviços que abrigam pessoas, cujas famílias estão em condições frágeis ou não mais se fazem presentes no ato de cuidado de seus membros, diante da violação de direitos ou explorações das mais variadas. A Proteção Social Especial de Média Complexidade responde por serviço, cuja

---

<sup>42</sup> Defesa Social e Institucional se referem aos direitos socioassistenciais a serem garantidos pelo SUAS aos demandatários (PNAS, 2004).

<sup>43</sup>“Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo” (Art. 22, LOAS, 1993). O benefício eventual é uma modalidade de provisão de proteção social básica de caráter suplementar e temporário que integra organicamente as garantias do SUAS, com fundamentação nos princípios de cidadania e nos direitos sociais e humanos (Art. 2º. Resolução 212 do CNAS, 2006).

atenção deve estar voltada para retomada de vínculos interpessoais, sociais e comunitários que inclui:

[...] orientação e apoio sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviços de Habilitação e Reabilitação na comunidade da pessoas com deficiência; Medidas socioeducativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços a Comunidade e LA – Liberdade Assistida (PNAS, 2004, p.38).

Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade garantem proteção integral para os indivíduos que se encontram sem referência familiar e comunitária, cujos serviços integram:

[...] Atendimento integral Institucional; Casa Lar República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade de internação provisória e sentenciada); Trabalho protegido (PNAS, 2004, p. 38).

A consolidação dos serviços inerentes à Proteção Social na área da Assistência Social, por nível de complexidade contida no SUAS, indica a possibilidade de garantir retaguarda para o indivíduo que se encontra ou está suscetível a riscos e a vulnerabilidades sociais. O contexto do SUAS indica visibilizar um conjunto de direitos sociais públicos, provenientes de um direito natural que remete ao bem-estar, sem a existência de pré-requisito para a garantia da cobertura de vulnerabilidades e redução de riscos sociais (SPOSATI, 2006). Igualmente leva a definir o lugar da Política de Assistência Social no Brasil, numa construção histórica em que tanto sua compreensão quanto sua execução estão em permanente condição de investimento.

Como se pode ter observado, com este capítulo situou-se os lugares ocupados e as condições atribuídas à Assistência Social na história brasileira. Um cenário onde apesar do avanço nas definições de sua especificidade e legitimidade e ainda as disputas permanentes para consolidá-la de modo a ultrapassar as proposições estabelecidas no campo de suas normatizações legais.

Na seqüência apresentar-se-á a especificação da proposta da pesquisa, realizada para elaborar esta tese, evidenciando como e onde a mesma foi realizada, bem como apresentando aspectos preliminares da Assistência Social dos municípios integrantes deste estudo.

## **2 DEMARCANDO O OBJETO DE ESTUDO E DEFININDO AS OPÇÕES PARA A PESQUISA**

Este capítulo objetiva esclarecer as intenções, as opções e os modos de investigar utilizados na pesquisa, identificando o conteúdo e o universo em que a pesquisa foi realizada. Igualmente apresenta os municípios selecionados para a investigação, bem como explicita um contexto genérico da Política de Assistência Social no conjunto destes municípios.

O estudo em pauta é integrado pela pesquisa que se desdobrou em documental e de campo e tem como tema central a Política de Assistência Social. É questão central desta tese investigar como a noção de universalidade se manifesta nas políticas sociais, em especial, na política de Assistência Social. A investigação foi embasada em informações, dados coletados junto a representantes dos órgãos gestores, presidentes de conselhos municipais e de verbalizações obtidas através de entrevistas com pessoas que atuam como conselheiros na política de Assistência Social, em municípios do Vale do Rio Pardo, Estado do Rio Grande do Sul. Procurou-se identificar, nos municípios, as suas estruturas operacionais e de controle social da Política de Assistência Social e prática de conselheiros que nela atuam que, mesmo de modo diferenciado influenciam a abrangência do acesso à política.

Por outro lado, a pesquisa possibilitou aprofundar as constatações históricas presentes na trajetória da Assistência Social no Brasil, identificando como se manifestam suas indefinições que encobrem, não só suas contradições legais, como também os modos de pensá-la e executá-la. O trabalho investigativo que começa a ser evidenciado foi precedido por um planejamento que possibilitou estabelecer a direção da pesquisa, conforme explicitado a seguir no Quadro 1.

**Quadro 1-** Demonstrativo da estrutura originária da pesquisa

<b>Tema</b>	<b>A Universalidade e a Política de Assistência Social.</b>
<b>Problema</b>	<b>Como a universalidade se evidencia na política de Assistência Social em municípios de pequeno, médio e grande porte no Vale do Rio Pardo?</b>
<b>Questões norteadoras</b>	<b>Como o princípio de universalidade se evidencia nos fundamentos legais, operacionais e na execução da Política de Assistência Social? Ocorre a ruptura da concepção pontual para a concepção de caráter universal da Política Pública da Assistência? Que limites se apresentam para a institucionalização do SUAS?</b>
<b>Objetivo geral</b>	<b>Analisar a universalidade da Política de Assistência Social nos municípios do Vale do Rio Pardo.</b>
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Identificar o princípio de universalidade nos fundamentos legais e operacionais. Investigar como é concebida a Política de Assistência Social pelos gestores, representantes dos profissionais da área e de usuários.</b>

Fonte: Sistematização da pesquisadora.

## 2.1 Identificação do objeto e método da pesquisa

A realização de uma pesquisa exige que o pesquisador esteja imerso no contexto em que o problema se produz e reproduz “pressupondo uma partilha prática nas experiências e percepções que os sujeitos possuem desses problemas, para descobrir os fenômenos além de suas aparências imediatas” (CHIZZOTTI, 2001, p.81).

Algumas das razões que validam a perspectiva do autor citado quanto à imersão do pesquisador na investigação em pauta são: participação na gestão estadual da política de Assistência Social desenvolvendo pesquisa<sup>44</sup>; supervisão de alunos em formação para assistentes sociais; e ainda, orientação de trabalhos de conclusão do curso de graduação em Serviço Social.

A visão de mundo e, igualmente, a compreensão teórica de um pesquisador são condicionantes para a escolha de seu método de pesquisa, o que permite desenvolver uma atitude científica, desde a concepção até a análise do objeto definido para seu estudo. Neste sentido, a escolha do tema, a elaboração do problema, as questões norteadoras e os objetivos explicitados foram determinados pela necessidade de decifrar a realidade conforme as manifestações na sociedade brasileira contemporânea. Nela a proteção social ainda consiste num processo inconcluso. Tal dimensão de análise denota a afinidade profissional com escolhas que, ao efetivá-las, possam contribuir com reflexões para o entendimento real da abrangência da política de Assistência Social.

Com essa compreensão, o método de pesquisa visa possibilitar a apreensão de como a universalidade se explicita na Assistência Social, identificando os nexos que lhe são intrínsecos. Para contemplar esta dimensão, tornou-se necessário criar procedimentos para revelar contradições e paradoxos que perpassam o problema de pesquisa. A universalização da Assistência Social apresenta-se como um desafio para o alcance dos direitos sociais, aos destinatários da ação assistencial. A emergência da categoria ‘universalidade’ nos fundamentos legais torna-se

---

<sup>44</sup> Atuou-se na Gestão Estadual da Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1999 a 2002.

necessária à funcionalidade da sociedade ocidental moderna, uma vez que as demandas revelam desigualdades não evidenciadas no atendimento ao usuário, permanecendo ocultas e apresentando-se como pseudoconcreticidade nos termos definido por Kosik (1995).

Para desvelar as formas de manifestação da pseudoconcreticidade há que se considerar a perspectiva de totalidade, vinculando sua conceituação teórica e empírica. Isto requer relacionar a Assistência Social ao contexto econômico e político específico da sociedade brasileira, considerando suas contradições.

Na definição do método, partiu-se da aceção de que o problema, ao invés de uma elaboração privativa do pesquisador, é antes “um obstáculo, percebido pelos sujeitos de modo parcial, fragmentado e analisado assistematicamente” (CHIZZOTTI, 2001, p.81). Ao estudioso que compreende um problema de pesquisa como integrado à totalidade social, cabe analisá-lo, recompondo suas partes até chegar às reais determinações que o originam e o reforçam.

Para efetivar a pesquisa, tanto na etapa documental quanto de campo, os procedimentos adotados (leitura e análise de documentos, elaboração e aplicação de formulários e realização de entrevistas) possibilitaram efetivar um estudo qualitativo acerca da universalidade da Assistência Social. O fato de optar por uma pesquisa qualitativa, não pressupõe o entendimento de que qualitativo e quantitativo se excluem, mas sim que se completam (BAPTISTA, 1994). Por essa razão, em alguns momentos, utilizou-se dados secundários inerentes ao método quantitativo, e que contribuíram para ilustrar as evidências dos limites da universalidade na Política de Assistência Social.

Também os procedimentos, inerentes à pesquisa documental e de campo, foram adotados como forma de complementar as possibilidades de estudo. Embora elas tivessem características específicas, contribuíram diferentemente para desenvolver o estudo de modo inter-relacionado. Na pesquisa documental foi possível identificar melhor como se explicita o objeto desta investigação e quais mediações perpassam os fundamentos legais (CF e LOAS) e operacionais (PNAS e NOB). Na pesquisa de campo analisou-se as estruturas operacionais da política, as leis que criam os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e Fundos

Municipais de Assistência Social (FMAS) e a evolução da municipalização e nível de gestão. Também foi analisado o controle social da Política de Assistência Social identificando a estrutura de funcionamento dos CMAS e as atribuições prescritas e reais dos conselheiros. Foi possível igualmente observar no âmbito dos municípios como os sujeitos da pesquisa entendem a universalidade dessa política.

Antes de iniciar os procedimentos da pesquisa documental e de campo, foi realizada uma revisão bibliográfica que muito favoreceu a qualificação das intenções previstas na pesquisa, sinalizando o tema e o problema como consistente, coerente e de relevância social para a Região do Vale do Rio Pardo<sup>45</sup>. Ainda contribuíram, para aprofundar os conceitos, dados e informações obtidas quando da análise da pesquisa documental e de campo. Conseqüentemente, foi possível aprofundar o entendimento da abrangência da Política de Assistência Social.

## **2.2 Aproximação entre pesquisa documental e pesquisa de campo**

Percorrer um processo de pesquisa, orientado por estudo de documentos e de campo, na área da Assistência Social, constitui-se num desafio. Pesquisar em documentos pressupõe compreender o conteúdo de seus enunciados e, por conseguinte, identificar como eles se vinculam à luz do problema estabelecido para investigar. A pesquisa de campo, por sua vez, impõe uma aproximação com o modo como estes conteúdos são apreendidos e operacionalizados no cotidiano da Política de Assistência Social. Assim, foi possível aprofundar este espectro, evidenciando as possibilidades e os limites das orientações legais postas para a política comparando-as com parte de sua aplicabilidade. Compreender e apreender o conteúdo decorrente da investigação, favoreceu o avanço do desvelamento do problema definido na pesquisa e, por conseguinte, proporcionou um melhor aprofundamento do mesmo.

É importante também considerar o desafio que representa socializar os resultados de pesquisas dessa natureza, como também os métodos nelas utilizados. Para além da publicização dos resultados, faz-se necessário discutir, no âmbito da academia, as variantes de métodos adotadas por diferentes pesquisadores, como contribuição para constituir um lugar privilegiado à Assistência Social, na esfera das

---

<sup>45</sup> Informações e dados sobre esta região, *lócus* da pesquisa de campo, serão trabalhadas continuamente no decorrer desta tese.

investigações científicas.

Ainda vale dizer que, analisar teórica e empiricamente a universalidade na política de Assistência Social, favorece o aprofundamento quanto à abrangência da vulnerabilidades sociais que afetam seus demandatários em diferentes espaços geográficos e tempos sociais.

Por fim, realizar uma análise do conteúdo em documentos e dados do cotidiano expressa um cenário de acesso que, além de explicitar a realidade, permite contribuir com o dever do SUAS em fase de implantação no território nacional.

### **2.3 Universo dos documentos e procedimentos adotados para análise**

O caminho adotado para esta investigação requereu, após a revisão bibliográfica, elencar os principais fundamentos legais e operacionais da Política de Assistência Social e neles identificar os enunciados que contivessem categorias pertinentes ao problema de pesquisa.

Esta etapa caracterizou-se numa pré-análise na concepção de Bardin (1977), para definição dos documentos, com os quais fez-se uma leitura preliminar. Essa atividade aproximou e determinou a imersão no conteúdo dos mesmos. Nesta etapa contatou-se pois, a compatibilização do tema com as questões norteadoras e os objetivos previstos para a pesquisa.

Os documentos legais e operacionais utilizados foram escolhidos entre aqueles que contém orientações acerca da abrangência da política pública de Assistência Social. Os documentos legais selecionados foram: a CF e a LOAS e os operacionais: - PNAS 2004<sup>46</sup> e NOB 2005, que orientam a consolidação do SUAS para os próximos anos. Utilizou-se a ordem cronológica de aprovação dos referidos fundamentos na sociedade brasileira, como critério para iniciar o estudo e, igualmente, analisar seus conteúdos.

O estudo dos documentos foi dirigido por uma matriz geradora - Figura 1

---

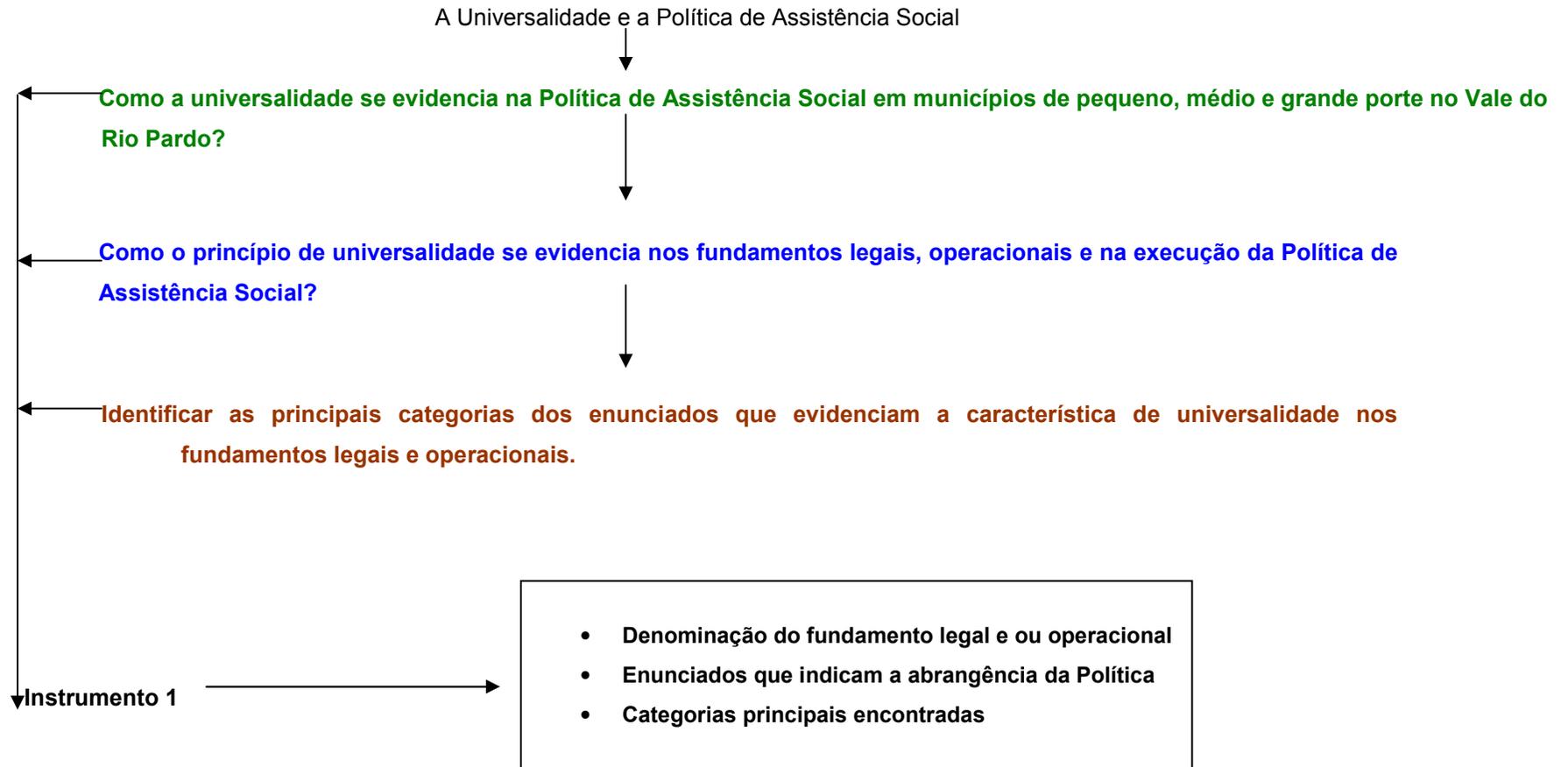
<sup>46</sup> PNAS-2004 foi aprovada pela Resolução 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, em 15 de outubro e publicada no Diário Oficial da União, de 28 de outubro de 2004.

(p.69), que visou apreender:

- Denominação do fundamento legal ou operacional
- Enunciado com indicação da abrangência da Política
- Categorias principais encontradas

O indicativo de abrangência da Política de Assistência Social foi o ponto de partida para identificar a presença dos enunciados de cada documento. As categorias identificadas foram destacadas por terem sido consideradas representativas em cada enunciado transcrito do documento.

**Figura 1** - Matriz geradora do instrumento adotado para pesquisa documental



## 2.4 Universo dos municípios e procedimentos adotados no campo

A escolha da região do Vale do Rio Pardo, deve-se a razões que abrangem o âmbito pessoal, profissional e social, não necessariamente nesta ordem de prioridade.

Pessoalmente, a escolha deste universo deve-se a facilidade para coletar as informações junto aos municípios, dada a proximidade geográfica em decorrência do vínculo como docente do curso de Serviço Social da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Isso sem dúvida, determinou a pré-existência de um canal de interlocução com os sujeitos<sup>47</sup> da região.

Profissionalmente, constata-se que inexistem pesquisas na área da Política de Assistência Social nessa região<sup>48</sup>. Entretanto é um espaço expressivo de inserção para alunos que realizam estágio curricular obrigatório na formação de assistentes sociais.<sup>49</sup> Não menos importante para a opção desta região é a existência da premissa básica da UNISC, qual seja: contribuir eficazmente para o desenvolvimento regional.

No âmbito social, justifica-se por ser uma região composta de municípios predominantemente pequenos, assim como a maioria dos municípios do Estado e do Brasil, sendo um desafio para a implantação e/ou implementação da Política de Assistência Social, diante da ainda frágil consolidação de serviços e ações socioassistenciais das Redes de Proteção Básica e Especial de Média e Alta Complexidade. Outra característica da Região de Vale do Rio Pardo está a predominância da população residente na área urbana que realiza atividades profissionais na área rural. A inserção em atividades profissionais possui forte absorção no cultivo do fumo que também tem característica sazonal e de trabalho

---

<sup>47</sup> Há uma preexistência de canal de interlocução, pois, aproximadamente, 90 % dos atuais alunos do Curso de Serviço Social da UNISC são provenientes dos municípios da Região do Vale do Rio Pardo.

<sup>48</sup> Esta afirmação é feita com base no levantamento dos temas de pesquisas que foram apresentados nos X e XI Seminários de Iniciação Científica, bem como nas e IX e X Jornadas de Ensino, Pesquisa e Extensão, realizadas na UNISC nos anos de 2004 e 2005 respectivamente.

<sup>49</sup> O Curso de Serviço Social da UNISC possuía, no segundo semestre de 2006, 70 alunos inseridos em campo de estágio; destes, 30% ou 21 realizavam tais atividades práticas em organizações que executam a Política de Assistência Social.

temporário. Estas características merecem atenção específica para relacionar a necessidade de proteção dos usuários da Política de Assistência Social.

No decorrer da caracterização da região sistematizou-se a classificação de cada um dos municípios de acordo com a educação, renda, saneamento e saúde conforme Quadro 2, a partir do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE).

**Quadro 2** - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico da Região do Vale do Rio Pardo, especificado conforme educação, renda, saúde de acordo com índice e classificação no Estado.

Município	Educação		Renda		Saneamento		Saúde		IDESE	
	Índice	Classificação								
Arroio do Tigre	0,818	105	0,754	371	0,264	159	0,844	190	0,670	200
Boq. Do Leão	0,805	66	0,591	87	0,174	91	0,903	487	0,618	84
Candelária	0,792	45	0,661	210	0,324	215	0,857	272	0,658	168
Enc. Do Sul	0,798	54	0,602	104	0,361	254	0,841	170	0,650	156
Estrela Velha	0,770	17	0,725	337	0,053	5	0,852	234	0,600	50
General Câmara	0,857	290	0,593	90	0,419	317	0,856	262	0,681	230
Herveiras	<b>0,760</b>	<b>9</b>	0,506	18	0,163	83	0,869	346	0,575	16
Ibarama	0,791	42	0,581	73	0,077	47	0,842	176	<b>0,572</b>	<b>14</b>
L. Bonita do Sul	0,876	390	0,564	55	<b>0,047</b>	<b>2</b>	0,835	122	0,580	25
Pan. Grande	0,848	249	0,699	285	0,529	413	0,818	45	0,724	356
Passa Sete	0,786	32	0,571	61	0,102	58	0,853	242	0,578	22
P. do Sobrado	0,828	158	0,679	250	0,202	110	0,828	86	0,634	116
Rio Pardo	0,822	121	0,650	183	0,417	315	<b>0,798</b>	<b>7</b>	0,672	206
Sta. Cruz do Sul	0,866	335	0,841	469	0,524	406	0,835	124	0,767	454
Segredo	0,801	58	<b>0,492</b>	<b>14</b>	0,166	85	0,842	177	0,575	18
Sinimbu	0,805	67	0,689	264	0,172	88	0,856	263	0,630	109
Sobradinho	0,849	252	0,653	191	0,484	369	0,835	119	0,705	303
Tunas	0,780	23	0,607	114	0,285	179	0,836	127	0,627	103
Vale do Sol	0,789	37	0,587	82	0,229	130	0,910	491	0,628	108
Vale Verde	0,830	168	0,575	69	0,063	34	0,851	233	0,580	23
Venâncio Aires	0,827	146	0,775	393	0,373	272	0,861	300	0,709	316
Vera Cruz	0,833	183	0,712	311	0,538	418	0,832	105	0,728	365
<b>RS</b>	<b>0,854</b>		<b>0,773</b>		<b>0,566</b>		<b>0,846</b>		<b>0,760</b>	

Fonte: Fundação de economia e Estatística, IDESE atualizado em 2004 .

Os índices do Quadro 2 permitem identificar como os municípios da região estão classificados no IDESE e nos indicadores que o compõe, considerando, em relação a média geral do Estado. Com variação de 0 a um o IDESE classifica os municípios em três níveis de desenvolvimento: baixo até 0,499; médio entre 0,500 a 0,799 e alto grau de desenvolvimento, superior ou igual a 0,800.

No que se refere a educação, a média do Estado somente é superado nos municípios de General Câmara, Santa Cruz do Sul e Lagoa Bonita do Sul. Os demais municípios estão abaixo da média. O pior índice está em Herveiras que ocupa o 9º lugar entre os piores do Estado.

O indicador renda, é superior a média do Estado em Venâncio Aires e Santa Cruz do Sul, os maiores municípios da região. Os demais municípios estão aquém sendo Segredo classificado entre os 14 piores.

A partir do IDESE o saneamento é o indicador que apresenta uma situação de maior fragilidade em toda a região. Todos os municípios estão com índices abaixo da média do Estado e o município de Lagoa Bonita do Sul e o 2º pior.

Quanto ao indicador saúde o maior número de municípios supera a média do Estado e um número significativo se aproxima da mesma. O município de Rio Pardo possui o índice mais baixo da região e ocupa a 7º pior classificação no Estado. Na classificação geral do IDESE é identificado que o município de Ibarama está entre os 14 com menores índices do Estado do Rio Grande do Sul.

Este panorama da região demonstra o contexto em que a Política de Assistência Social está inserida e, também, alguns dos desafios a serem superados para garantia de direitos de modo articulado com diferentes políticas sociais.

Enfim, a escolha desta região como o *lócus* da pesquisa, deve-se à possibilidade de contribuir com a Política de Assistência Social que requer implantação de serviços socioassistenciais. Esses serviços, além de novos no contexto do SUAS, também poderão vir a ser adaptados de acordo com as características da população e dos municípios.

Vê-se que a dimensão de pequeno porte dos municípios da região é compatível com a maioria dos municípios brasileiros, identificados no Quadro 3.

**Quadro 3** - Quantificação de municípios no Brasil, Rio Grande do Sul e na Região do Vale do Rio Pardo por classe populacional

Classificação dos municípios	Total de Municípios		
	*Brasil	**RS	**Reg. Vale Rio Pardo
Pequenos I (até 20.000 habitantes)	4.018	394	16
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 habitantes)	964	60	04
Médios (de 50.001 a 100.000 habitantes)	301	24	01
Grandes (de 100.001 a 900.000 habitantes)	209	17	01
Metrópoles (mais de 900.001 habitantes)	15	01	00
Total	5.507	496	22

Fonte: \*Política Nacional de Assistência Social, 2004. \*\*Fundação de Economia e Estatística, 2005.

O índice populacional dos municípios brasileiros com suas características de pequeno porte instiga pesquisadores da área e gestores a pensar formas gerenciais que contribuam para a organização da Política, uma vez que são diversas as dificuldades que eles têm, tanto de estrutura gerencial quanto operacional.

Além do conjunto de serviços, que a partir do SUAS deverão estar estratificados por porte populacional, avançar na execução da co-responsabilização entre as três esferas de governo para efetivação dessa política poderá consolidá-la como uma política pública. Antes da Reforma Tributária que emancipa financeiramente os municípios a co-responsabilização financeira para executar a Assistência Social é indispensável.

O SUAS, indica uma estrutura gerencial e de financiamento que reforça os municípios no exercício do protagonismo de suas gestões, tanto em coordenação, quanto em execução da política municipal de Assistência Social<sup>50</sup>.

Nesse novo cenário de hierarquização de serviços, passou a existir um piso básico de financiamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o dimensionamento de recursos humanos, conforme NOB-RH (2006) que contribuirão para o fortalecimento da Assistência Social nos municípios, inclusive os da região do Vale do Rio Pardo arrolados no Quadro 3.

Dessa forma, percebe-se que, embora tenha havido avanços na regulamentação que normatiza e orienta esta política social, requer investimento continuado para que na prática sejam afirmadas suas possibilidades e superadas seus limites.

## **2.5 Situando os municípios que compõem o Vale do Rio Pardo**

Na região do Vale do Rio Pardo, assim como no restante do Brasil, como foi destacado anteriormente, predominam municípios de pequeno porte (Porte I), ou seja, dos 22 municípios que compõem a região, 16 possuem até 20.000 habitantes. Os demais, 4 caracterizam-se de pequeno porte (Porte II) de 20.001 até 50.000 habitantes, 1 de porte médio de 50.001 até 100.000 habitantes e 01 de grande porte, com população entre 100.001 e 900.000 habitantes<sup>51</sup>, conforme o Quadro 4 - Municípios da Região do Vale do Rio Pardo por ordem crescente de população, recenseada e estimada em 2007.

---

<sup>50</sup> Em 1998, o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) do Rio Grande do Sul, através da resolução 05/98, aprovou o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) para 1999, prevendo que a transferência de recursos financeiros aos municípios ocorresse aos que estivessem em Gestão Municipal (GM) e que tivessem encaminhado seus Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) entregue ao órgão gestor estadual (SCHENKEL, et al, 2000). Este procedimento no órgão gestor não teve continuidade ao longo dos anos que se seguiram, o que tem contribuído com as dificuldades na execução da política.

<sup>51</sup> Classificação dos municípios conforme PNAS (2004). Os municípios, com mais de 900.001 habitantes, são classificados como Metrôpoles.

**Quadro 4** - Municípios da Região do Vale do Rio Pardo por ordem crescente de população, recenseada e estimada em 2007

<b>Nº</b>	<b>Município</b>	<b>População Residente</b>
01	Lagoa Bonita do Sul	2.617
02	Herveiras	2.825
03	Vale Verde	3.227
04	Estrela Velha	3.659
05	Tunas	4.378
06	Ibarama	4.331
07	Passa Sete	4.996
08	Passo do Sobrado	5.967
09	Segredo	7.022
10	Boqueirão do Leão	7.825
11	General Câmara	8.782
12	Sinimbu	10.315
13	Pantano Grande	9.816
14	Vale do Sol	10.817
15	Arroio do Tigre	12.638
16	Sobradinho	14.162
17	Vera Cruz	22.702
18	Encruzilhada do Sul	24.152
19	Candelária	29.444
20	Rio Pardo	37.704
21	Venâncio Aires	64.442
22	Santa Cruz do Sul	115.857

Fonte: Censo Demográfico e Contagem da População, IBGE, 2007.

Definido o universo preliminar da pesquisa, considerou-se pertinente identificar algumas informações como denominação do órgão gestor, municipalização da Assistência Social e nível de gestão. Tais informações permitiram uma leitura inicial acerca do contexto do tema da pesquisa.

Para cada um dos 22 municípios foi enviado um formulário<sup>52</sup> elaborado a partir da Figuras 2, 3 e 4. A opção por formulário deveu-se ao conteúdo das informações necessárias, de caráter objetivo e pontual com possibilidade de coleta de maneira relativamente rápida, a fim de avançar nas etapas seguintes da pesquisa.

Esta primeira aproximação com a realidade dos municípios baseou-se no formulário gerado a partir da Figura 2, (p. 80), matriz geradora do instrumento adotado para a primeira aproximação da pesquisa de campo. Desse modo, alguns dados já puderam caracterizar, preliminarmente, a gestão da Assistência Social. O formulário enviado aos municípios abrangeu duas formas: a) em 45 %, equivalendo a 10 municípios, foi enviado através de alguns alunos do Curso de Serviço Social com o intuito de envolvê-los, mesmo que indiretamente, em um processo de investigação da Assistência Social, já que foi a primeira pesquisa realizada através deste curso na UNISC; b) em 55% equivalendo a 12 municípios foi utilizado o serviço dos Correios.

Os formulários foram remetidos aos gestores da política de Assistência Social em maio de 2006, com prazo de dois meses para a devolução. O retorno consistiu de 18 formulários com informações válidas, 1 anulado por conter informações incongruentes e 3 gestores não responderam. Denotou-se, pelo elevado número de retorno dos formulários, uma significativa receptividade dos gestores municipais em participarem da pesquisa.

Com base no retorno da primeira etapa, foi iniciada a segunda, fase da investigação de campo que possibilitou levantar informações acerca da instância de participação deliberativa da Política de Assistência Social. Esta fase levou a uma aproximação com a realidade dos municípios, a fim de apreender, ainda que parcialmente, o cotidiano de ações inerentes ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), como determinantes para o exercício da concepção, gestão e controle social.

Para orientar a coleta utilizou-se formulários destinados aos presidentes dos CMAS a partir do instrumento que adveio da Figura 3, matriz geradora do

---

<sup>52</sup> As três etapas da pesquisa de campo foram acompanhadas de Termo de consentimento, livre e esclarecido.

instrumento adotado para a segunda aproximação da pesquisa de campo (p.87).

Essa fase também foi executada por alunos do Curso de Serviço Social ao universo dos 18 municípios que apresentaram retorno dos formulários válidos, quando da realização da primeira etapa de campo. O retorno obtido abrangeu informações de 9 municípios que devolveram os formulários com coerência de informações possíveis de serem analisados. Os 9 municípios passaram a constituir-se no universo oficial, adotado para a pesquisa nas três etapas. Integraram o universo final de análise os seguintes municípios: Segredo, Lagoa Bonita do Sul, Rio Pardo, Ibarama, Santa Cruz do Sul, Vale Verde, Candelária, Sobradinho e Passo do Sobrado.

Os conselhos municipais de Assistência Social, também definidos como o *lócus* da pesquisa para a terceira aproximação foram escolhidos por concentrarem representantes de gestores, de trabalhadores da área e de usuários. O conteúdo coletado, através de entrevista, foi planejado seguindo a Figura 4, (p. 98) matriz geradora do instrumento adotado para a realização da terceira aproximação da pesquisa de campo. Com um total de 21 entrevistas, com conselheiros entrevistados, foram os seguintes segmentos que integraram a pesquisa conforme Quadro 5 a seguir.

**Quadro 5** - Relação de segmentos representados nos CMAS dos municípios que integram o universo da pesquisa e participaram das entrevistas

<b>Segmentos Representados</b>	<b>Nº de Entrevistados</b>
Órgão Gestor da Política de Assistência Social	06
Secretaria da Administração e Planejamento	01
Secretaria da Educação	01
Usuários (clube de Mães)	01
Usuários (grupo de idosos)	01
Emater	01
Sindicato dos trabalhadores rurais	02
Profissional da área – assistente sociais	03
Profissional da área – pedagogos	01
Profissional da área – psicólogos	01
Entidades prestadoras de serviço socioassistencial	03
<b>Total</b>	<b>21</b>

Fonte: Pesquisa de campo realizada em 2006, junto aos órgãos gestores da Política de Assistência Social.

Com agendamento prévio compatibilizou-se os dias das entrevistas com as datas de reuniões ordinárias dos conselhos a fim de favorecer a participação dos seus conselheiros. O universo de entrevistados em cada CMAS abrangeu os que voluntariamente desejaram e puderam participar.

Previamente a realização das entrevistas, houve apresentação dos objetivos da pesquisa, orientação sobre o termo de consentimento, livre e dos procedimentos operacionais para a coleta das informações. Fez parte também dos preâmbulos das entrevistas os acordos para a devolução dos resultados com a análise das informações coletadas no conjunto dos municípios integrantes da pesquisa. Após os esclarecimentos sobre a pesquisa, foi realizada a entrevista sobre a noção de “universalidade compreendida como uma condição de direito para todos os que demandam serviços da Política de Assistência Social”.

Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas e, com a anuência dos

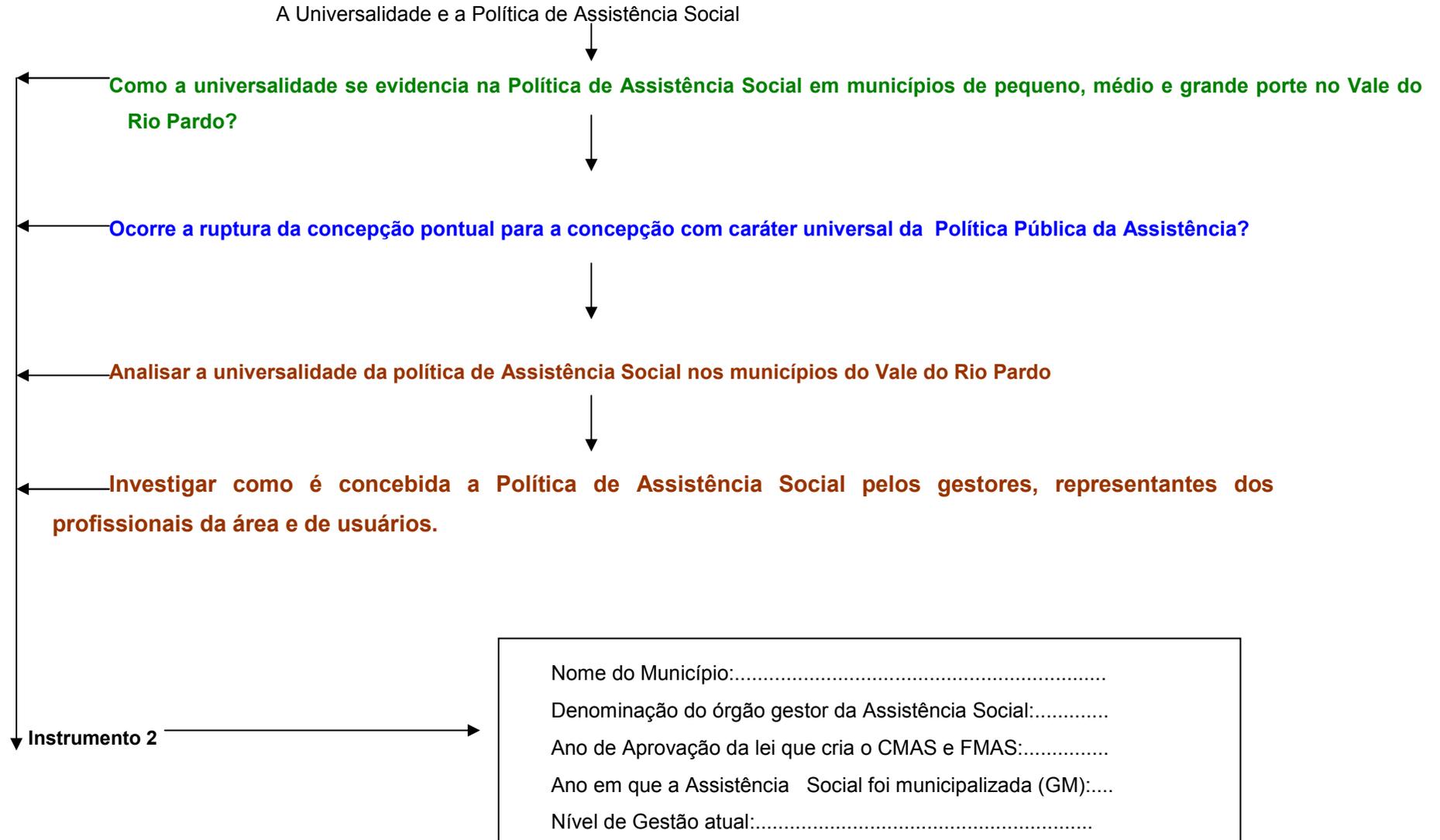
entrevistados, foi procedida a análise do seu conteúdo. Os conteúdos foram organizados conforme a pertinência de cada um dos itens Dos capítulos três e quatro, com vistas utilizá-los para o estudo.

### **2.5.1 A Política de Assistência Social dos municípios integrantes do universo da pesquisa**

A opção caracterização da Assistência Social, através de três aproximações dos 09 municípios da Região do Vale do Rio Pardo, ocorreu concomitante ao estudo documental. A caracterização da realidade da política foi realizada com objetivo de tornar suas informações possíveis de articular com a análise do conteúdo dos documentos e das entrevistas que integraram a última fase da coleta realizada em campo.

Como já mencionado, a caracterização dos municípios no que diz respeito a Assistência Social, ocorreu com base Figura 2, (p.80) matriz geradora do instrumento adotado para a primeira aproximação da pesquisa de campo. Isso foi feito para dar origem às informações preliminares vinculadas ao objeto de pesquisa.

**Figura 2** - Matriz geradora do instrumento adotado para a primeira aproximação da pesquisa de campo



Sistematização da pesquisadora.  
Fonte bruta: PRATES, 2003.

A denominação do órgão gestor de uma política social é um dos sinalizadores do modo como a mesma é compreendida, organizada e executada no município. A Política de Assistência Social pode ser percebida muito bem pela denominação que lhe é atribuída e pelo lugar que ela ocupa na estrutura organizacional de um Município, Estado ou País. As terminologias adotadas já expressam concepções que contêm em si diferentes significados.

Entre os municípios pesquisados, a nomenclatura utilizada para designar o órgão gestor contribuiu para esta apreensão, o que demonstra variadas opções para definir seu lugar enquanto uma política social setorial e pública. A Tabela 1, explicita o modo como a Política de Assistência Social foi representada, a partir das denominações do órgão gestor dos municípios integrantes do universo da pesquisa.

**Tabela 1** - Denominação do órgão gestor da Assistência Social nos municípios do Vale do Rio Pardo

<b>Denominação do órgão gestor</b>	<b>Nº municípios</b>
Secretaria Municipal de Assistência Social	02
Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social	01
Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social	01
Departamento de Assistência Social	04
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	01
<b>Total</b>	<b>09</b>

Fonte: Pesquisa de campo, realizada em 2006, junto aos órgãos gestores da Política de Assistência Social.

Constata-se que, em 2 dos 9 municípios, o órgão gestor tem *status* de secretaria e possui a mesma denominação da política à qual deve gerir. Imputar *status* de secretaria e, igualmente, atribuir ao órgão gestor igual denominação da política é um sinal de afirmação e conformação num lugar definido.

Em outros 2 municípios, também com *status* de secretaria, a Assistência Social é gerida juntamente com outra política setorial como Trabalho, Cidadania e Saúde. Vincular a Assistência Social ao Trabalho e Cidadania expressa a influência

Estadual que, até 2006, constituía a denominação do órgão do gestor da Assistência Social no Estado do Rio Grande do Sul. É curiosa a separação existente entre Assistência Social e Cidadania, pois induz a pensar que aquela não é parte integrante desta.

Em 4 municípios, a Assistência Social é gerida com *status* de departamento, vinculando-se em 3 deles à pasta da Saúde e noutro à Educação. Situação que se assemelha ao órgão gestor Estadual, onde há um Departamento de Assistência Social, atualmente vinculado à Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social (SJDS). Este *status* é semelhante à situação nacional onde a Política Nacional de Assistência Social é gerida pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) com a presença da Secretaria Nacional de Assistência Social<sup>53</sup>.

Encontra-se ainda um município que alocou a Política de Assistência Social para ser gerida pela Secretaria de Desenvolvimento Social. A identificação de um órgão gestor municipal, definido como Secretaria de Desenvolvimento Social, oculta o descrédito na proteção que a Política de Assistência Social contém e que se faz necessária à população. A noção de desenvolvimento de imediato denota um caráter progressista; entretanto, esconde a idéia de não reconhecimento da Política de Assistência Social.

Por outro lado, infere-se que, ao ocultar a denominação “Assistência Social” no órgão gestor, como departamento, ou como secretaria, caracteriza um limitado reconhecimento de sua importância e também simboliza a submissão, a outra política setorial. Estas variações de nomenclaturas incidem na forma como a Política de Assistência Social é publicizada junto à população que demanda sempre mais atendimento em serviços e ações inerentes a ela.

Aliado ao órgão gestor e inerente a publicização da política, situa-se a estrutura dos Conselhos e Fundos como integrantes dos critérios para ela ser descentralizada. A constituição dos conselhos resulta da luta pela participação

---

<sup>53</sup> De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2005 e publicada em 2006, 69,9% dos municípios gaúchos mantém a gestão da política de Assistência Social ligada a outra secretaria. Destes, 49,0% em secretarias associadas e 20,4% estão subordinados à condição de departamento ou setor.

democrática, instituída na CF de 1988, como espaço de discussão, de diferenças e de contradições que emergem obrigatoriamente, requerendo negociações em favor da consolidação do direito à Assistência Social.

Nos municípios que integraram a pesquisa, tais estruturas já começaram a ser constituídas em 1995; entretanto, foi a partir de 1998 que avançou o processo de municipalização, conforme dados da Tabela 2.

**Tabela 2** - Período em que foi criado CMAS, FMAS e Municipalização da Política de Assistência Social com o respectivo nível de gestão

ANO	CMAS	FMAS	MUNICIPALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	NÍVEL DE GESTÃO (instituída a partir de 2004)	
				Básica	Plena
1995	05	05	01		
1996	01	00	00		
1998	01	01	03		
1999	00	01	01		
2001	02	02	03		
2003	00	00	01		
2006	00	00	00	07	02
<b>Total</b>	<b>09</b>	<b>09</b>	<b>09</b>	<b>09</b>	

Fonte: Pesquisa de campo, realizada em 2006, junto aos órgãos gestores da Política de Assistência Social.

Esse processo de gestão municipal foi lento, considerado-se que a LOAS foi aprovada em 1993. Neste ritmo, há que se levar em conta um contexto novo, tanto para os executivos municipais quanto para os legislativos. Com este novo cenário, não é de se estranhar as diferentes exigências que começam a se apresentar, requerendo uma nova cultura para os procedimentos gerenciais e operacionais da Assistência Social.

É de destacar que embora tenha havido criação 5 conselhos e fundos em 1995, apenas um município alcançou a municipalização no mesmo ano. Os cinco municípios somente vão alcançar a gestão municipal em 1999. Isto evidencia que

criar conselhos e fundos representa o início de um processo que é determinado pela articulação e participação entre os atores locais.

No processo de mudança da Gestão Estadual para a Municipal, também há de se pontuar a necessidade do protagonismo local, necessário para a coordenação, execução e avaliação da política. Trata-se de um processo a ser construído permanentemente, uma vez que passa da “centralização” histórica da Assistência Social para a “descentralização” de modo participativo como diretriz definida legalmente (Art. 5, LOAS, 1993).

Com a NOB/SUAS-2005, a Assistência Social foi reordenada onde a gestão municipal passou para o nível Inicial, Básica e Plena, substituindo a antiga Gestão Municipal. Ora, a uma mudança sempre equivale novos requisitos quanto à estrutura ser disponibilizada, às responsabilidades gerenciais a serem assumidas e aos incentivos a serem recebidos da união, conforme o nível de gestão em que se encontra cada município.

Quanto à organização da gestão da Assistência Social, a partir da NOB-SUAS 2005, todos os municípios integrantes da pesquisa encontram-se entre a gestão básica e plena o que demonstra que os procedimentos burocráticos e participativos necessários para reorganizá-las vêm sendo vencidos aos poucos. Entretanto, vencer procedimentos burocráticos para a organização da gestão não significa que os municípios não encontrem dificuldades na consolidação desta política. Percebe-se esta dificuldade na implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Nos nove municípios apenas dois: Candelária de pequeno porte II e Santa Cruz do Sul de grande porte, implementaram as mudanças da gestão.

Os municípios 9 municípios que integraram a pesquisa estão classificados de acordo com a NOB-SUAS da seguinte maneira.

**Tabela 03** - Municípios da Região do Vale do Rio Pardo integrantes da pesquisa e respectivo porte populacional

<b>Número de Municípios por porte populacional</b>	
Pequenos I	06
Pequenos II	02
Médios	00
Grandes	01
<b>TOTAL</b>	<b>09</b>

Fonte: Pesquisa de campo, realizada em 2006, junto aos presidentes dos CMAS.

O porte populacional dos municípios no âmbito do SUAS passa a ser referência para caracterizar grupos territoriais da Política de Assistência Social. Os municípios passam assim a ser classificados como de pequenos porte I, com população até 20.000 habitantes com 5.000 famílias em média; municípios de pequeno porte II, com população que varia de 20.001 a 50.000 habitantes e um número médio de 5.000 a 10.000 famílias; municípios de médio porte, com população compreendida entre 50.001 a 100.000 habitantes, aproximadamente com um número de 10.000 a 25.000 famílias; municípios de grande porte, com população que compreende 101.000 a 900.000 habitantes e um número médio de 25.000 a 250.000 famílias; e municípios metrópoles com mais de 900.000 habitantes e uma média acima de 250.000 famílias (PNAS, 2004; NOB 2005).

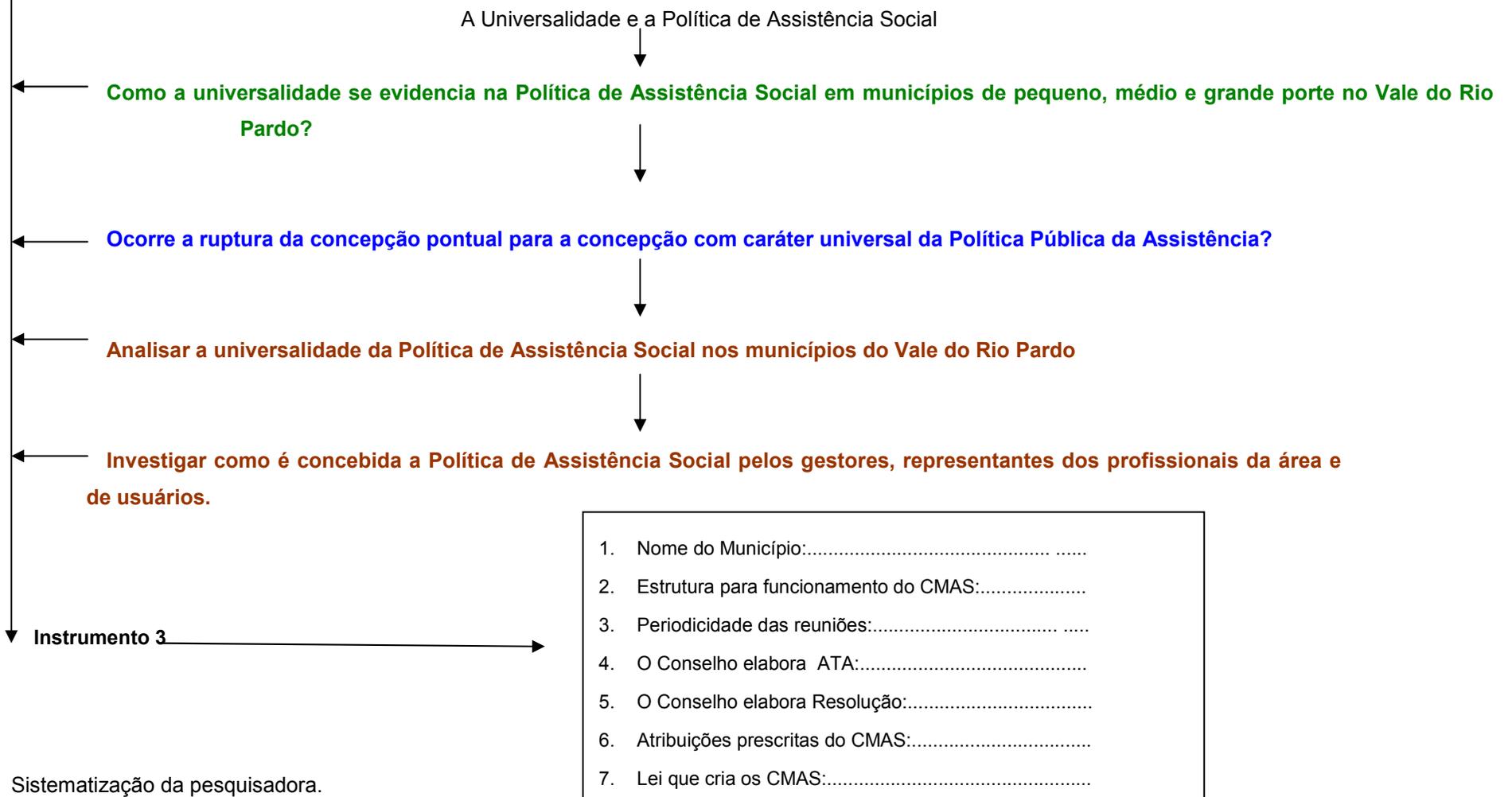
O porte populacional está relacionado à institucionalização do SUAS, conforme os níveis de proteção básica e especial com os respectivos serviços previstos. Ao fazer a classificação desses municípios por porte populacional, constatou-se que a maioria é de pequeno porte I e possuem seus Conselhos, criados desde 1995, conforme Tabela 2. Ainda que o tempo de existência dos CMAS não seja suficiente para expressar a potência de mobilização, poderá contribuir assim mesmo para fazer uma reflexão sobre a experiência vivenciada e assim reforçar e qualificar as forças sociais necessárias para o bom exercício do controle social no município.

Estas informações, ainda que genéricas, fornecem uma inicial aproximação

sobre a organização da gestão da Assistência Social. Ao relacionar os elementos acerca do espaço participativo e democrático, cujas informações serão apresentadas a seguir, também permitem identificar como estes mecanismos inerentes às estruturas participativas permeiam possibilidades e limite relativos ao acesso da política.

A seguir será apresentado uma visão da estrutura de funcionamento dos CMAS que mostram como eles são permeados pelas leis que os criaram e conseqüentemente, pelas atividades dos conselheiros. A Figura 3 (p. 87), matriz geradora do instrumento adotado para a segunda aproximação da pesquisa de campo relaciona as questões definidas para o instrumento elaborado e utilizadas para obter informações aos presidentes dos CMAS que, em seguida serão analisadas. Com as questões bem definidas, intenta-se evidenciar os aspectos que permeiam as estruturas de controle social. Nem sempre este é compatível com o fim último a ser alcançado na política de Assistência Social.

**Figura 3** - Matriz geradora do instrumento adotado para a segunda aproximação da pesquisa de campo



Sistematização da pesquisadora.  
Fonte bruta: PRATES, 2003.

Ao examinar como os CMAS estão estruturados, tentou-se compreender as possibilidades de seu funcionamento. Desdobradas em quatro questões vinculadas a espaço físico, recursos operacionais, financeiros e técnicos, tais necessidades gerenciais e políticas indicam como se conforma a realidade deste espaço que, *a priori* é deliberativo.

Considerando o ideal de funcionamento de um CMAS, procurou-se identificar se eles possuem espaço físico exclusivo, estrutura operacional (telefone, fax, material de escritório), recursos financeiros (custeio para participação em capacitações, conferências e visitas a entidades prestadoras de serviços que integram a rede socioassistencial) e estrutura técnica, como secretária disponível para elaborar e organizar a documentação do conselho.

As respostas decorrentes dessas questões sobre a estrutura disponível aos CMAS, Tabela 4, a seguir são reveladoras. Elas identificam o investimento dos municípios nas instâncias que devem ser representativas, democráticas e deliberativas da política de Assistência Social.

**Tabela 4** - Estrutura física, operacional, financeira e técnica, exclusivas para funcionamento dos CMAS

Especificação	Disponibilidade de Estrutura para funcionamento dos CMAS			
	Física	Operacional	Financeira	Técnica
Sim	09	09	09	09
Não	00	00	00	00
<b>Total</b>	<b>09</b>	<b>09</b>	<b>09</b>	<b>09</b>
Comum ao órgão gestor	00	09	09	00
Comum ao órgão gestor e outras secretarias municipais	07	00	00	06
Comum a outros conselhos	01	00	00	00
Exercido pela assistente social do órgão gestor	00	00	00	03
Utiliza dependências da câmara de vereadores	01	00	00	00
<b>Total</b>	<b>09</b>	<b>09</b>	<b>09</b>	<b>09</b>

Fonte: Pesquisa de campo, realizada em 2006, junto aos presidentes dos CMAS.

Nenhum dos entrevistados afirmou a existência de espaço físico exclusivo para os CMAS realizarem suas atividades. Ainda que um espaço físico exclusivo seja uma situação ideal, ao indagar sobre ele, pode-se depreender qual o lugar que um espaço de deliberação, assim como os conselhos, ocupam junto aos municípios pesquisados.

A partilha de espaço físico junto ao órgão gestor, induz interrogar acerca da coexistência de atribuições entre o que compete a um CMAS e ao Órgão Gestor. Realidade que sugere deslocamento do papel de deliberação que cabe aos conselhos para a função executiva cuja competência é do órgão gestor. Também, a partilha de espaço físico que ocorre com o poder legislativo do município parece interessante do ponto de vista simbólico, enquanto lugar a ser ocupado para decidir os destinos da política municipal de Assistência Social. Partilhar o mesmo espaço físico com outros conselhos favorece a realização de reuniões coletivas e, conseqüentemente, poderia propiciar uma articulação de ações de interesse comum

aos diferentes conselhos.

O fato dos CMAS possuírem um espaçamento de tempo entre uma reunião e outra, conforme apontado na tabela 5 (p.91), reforça a possibilidade de um espaço físico comum a todos os conselhos existentes no município. Situação que se encontrou em apenas um dos municípios. Esta alternativa ajuda a ressaltar como estratégia profícua para articulação através do diálogo, entre diferentes conselhos e assim consolidar e ampliar de espaços democráticos e deliberativos da sociedade civil em favor das diferentes políticas públicas municipais.

Os recursos operacionais para o funcionamento administrativo são oriundos do órgão gestor, ou seja, comuns às duas instâncias (gestão e controle) da Política de Assistência Social. Da mesma forma, os recursos financeiros são orçados na unidade orçamentária FMAS e desembolsados pelo ordenador das despesas municipais. Embora os conselheiros tenham conhecimento do valor alocado nos FMAS para atividades inerentes ao exercício do controle social, por não terem decisão sobre o desembolso do orçamento encontram limites para o exercício de suas atividades específicas.

Algumas estratégias para participar de capacitações ou representações em conferências estaduais identificou-se através de adiantamentos e/ou diárias para funcionários da prefeitura municipal que repassam para os conselheiros. Utilizar recursos materiais e financeiros do órgão gestor pode facilitar, em termos de pronto atendimento, às demandas dos mesmos CMAS; entretanto, indica uma certa dependência limitando a autonomia que a instância de controle social requer. É mais evidente esta dependência quando se trata do limite que um CMAS possui para planejar suas capacitações. A existência de orçamento, mesmo que liberado pelo executivo, reforça a dependência do CMAS ao órgão gestor.

Por fim, na estrutura técnica, a situação não difere das anteriores quanto a utilização comum disponível para a gestão da política. Assim, conjectura-se que os CMAS podem encontrar dificuldades quanto a sua organização interna, uma vez que os procedimentos burocráticos necessários à gestão absorvem intensamente os recursos humanos disponibilizados para tal. Ora, se os recursos específicos para o

CMAS, não existirem, suas atividades serão condicionadas à disponibilização do gestor, tendendo a fragilizar-se com mais facilidade.

Sabe-se que para conduzir um processo democrático, exigem-se atividades com rotinas administrativas que favoreçam os conselheiros, no exercício de seu papel, abrangendo redação e arquivamento de Atas e Resoluções; organização e distribuição de material previamente às reuniões ordinárias e extraordinárias; encaminhamento de estudos sobre temas complexos para comissões específicas e também contatos com outros CMAS e CEAS. Para cumprir a função de controle social das ações executadas pelo poder governamental, ainda que os CMAS se reúnam mensalmente, conforme tabela a seguir, está num processo a ser construído permanentemente e, portanto, não é autogerado nem tampouco imediato.

**Tabela 05** - Periodicidade de reuniões com de Atas e Resoluções

<b>Especificação</b>	<b>Periodicidade de reuniões</b>	<b>Elabora Atas</b>	<b>Elabora Resolução</b>
Mensal	09	00	00
Sim	00	09	09
Não	00	00	00
<b>Total</b>	<b>09</b>	<b>09</b>	<b>09</b>

Fonte: Pesquisa de campo, realizada em 2006, junto aos presidentes dos CMAS.

Vale a pena, pois, investigar a periodicidade das reuniões dos CMAS. As Atas ou Resoluções, que delas emanam são insuficientes em si, se a seu conteúdo não for posto em prática de acordo com as diretrizes da política. Entretanto, os dados demonstram que os CMAS, ainda que formal, cumprem rotinas administrativas. Com o intuito de analisar mais amiúde as ações dos conselheiros analisou-se as atribuições prescritas nas leis que criaram os CMAS.

**Quadro 6** - Demonstrativo das principais atribuições prescritas dos CMAS em ordem decrescente.

<b>Atribuições prescritas</b>	<b>Número</b>
Deliberar sobre a Política Municipal de Assistência Social. Definir as prioridades da Política de Assistência Social.	09
Estabelecer prioridades e/ou diretrizes a serem respeitadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.	09
Acompanhar e avaliar e/ou a gestão de recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas, projetos, serviços e benefícios aprovados.	09
Estabelecer diretrizes e critérios para o repasse de recursos do FMAS, ou orçamento, das entidades e organizações de Assistência Social governamentais e não-governamentais e apreciar e aprovar previamente os repasses referidos.	09
Propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do FMAS, acompanhando a movimentação e o destino dos recursos; e acompanhar critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do FMAS, acompanhando a movimentação e o destino dos recursos.	
Propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do FMAS acompanhando a movimentação e o destino dos recursos e deliberando sobre os mesmos.	
Convocar, ordinariamente a cada 2 anos ou, extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social.	08
Convocar, ordinariamente, a cada 4 anos ou, extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social.	
Definir critérios de qualidade para o funcionamento de serviços de Assistência Social públicos e privados no âmbito municipal.	08
Sugerir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de Assistência Social e privado no âmbito municipal.	
Aprovar critérios de qualidade para o funcionamento de serviços de Assistência Social públicos e privados no âmbito municipal.	
Elaborar e aprovar o seu regimento interno.	07
Aprovar Plano e Política de Assistência Social.	07
Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços prestados à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas no município.	07
Aprovar critérios para a elaboração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de Assistência Social no âmbito municipal.	07
Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social.	07
Atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política de Assistência Social; apreciar e aprovar previamente os contratos e convênio referidos no inciso anterior.	06

Fonte: Pesquisa de campo, realizada em 2006, nas leis que criam os CMAS dos municípios.

Considerando que os conselhos são espaços privilegiados para discussão, deliberação e acompanhamento da qualidade da Política de Assistência Social, constatou-se necessário analisar as leis que os originam. Ao analisar as atribuições prescritas nas respectivas leis, sistematizou-se, inicialmente, as principais que se fazem presentes em todos os municípios e, posteriormente, as que predominam no

conjunto dos mesmos.

Constatou-se ainda no conjunto dos municípios, uma consonância entre as atribuições dos CMAS com as previstas na LOAS. Entretanto, o que se verificou, de modo desigual, são as terminologias utilizadas que, em alguns casos, reduz e, em outros amplia o conteúdo das atribuições que cabem aos conselheiros. O fato das atribuições terem sido apreendidas no geral, tal qual ao previsto na LOAS, não necessariamente garante a apropriação no cotidiano do exercício do controle social.

No seu aspecto mais amplo, observou-se que a atribuição central de deliberação que compete à instância de controle social aparece incipiente. Isso remete a uma reflexão acerca da capacidade de decisão no âmbito da política municipal, vinculando ao caráter dos conselhos: se deliberativo ou consultivo.

Esta questão, é muito comum, no conjunto das atribuições descritas, a referência à “aprovação” em substituição a “deliberação” que vincula em algumas leis ao caráter consultivo. Reconhece-se esta substituição nas atribuições que designam: o repasse de recursos financeiros a entidades; o estabelecimento de critérios de qualidade dos serviços da rede; o regimento interno e o plano municipal de Assistência Social. Fica presente, a perspectiva de fragilidade dos CMAS como espaço de efetiva deliberação, uma vez que a definição da qualidade de uma política social está também vinculada a disputa por espaços que inclui recursos orçamentários, operacionais e outros.

O espaço de disputa no qual estão inseridos os conselhos, representam as possibilidades inerentes ao exercício do campo democrático. Neste sentido exercitar a democracia reside numa capacidade relativa permeada por interesse que tem na participação a possibilidade de ampliá-la e consolidá-la.

O exercício da democracia a partir dos conselhos além do controle social, representa possibilidades de constituir-se em canal para proposições de políticas sociais. Um canal institucionalizado que pode aproximar o poder executivo governamental com as demandas de políticas sociais que emergem da população usuária. Atuar nesta perspectiva é que se caracteriza a direção a ser investida para

superar a subalternidade na condução do exercício do controle social.

Percebeu-se no conjunto das leis analisadas, uma conjectura em que os CMAS ao assumirem o papel executivo na retaguarda do órgão gestor, exercem também a subserviência (Quadro 7). Esta atribuição complementa a dedução da existência de um viés de fragilidade, no que se refere ao desempenho do controle social dessa política que tem origem na formulação legal no âmbito dos municípios. Essa fragilidade, está articulada, fundamentalmente, na partilha de poder que cabe aos CMAS, enquanto objeto de disputa pela hegemonia do mesmo, antes monopólio natural do Executivo na condução da política de Assistência Social.

A fim de realizar uma aproximação das atribuições prescritas nas leis com as reais, além de detectar discrepâncias, também encontrou-se manifestações variadas. Ao indagar os presidentes dos CMAS sobre as atribuições que consideram inerentes aos conselheiros, identificou-se a necessidade de agrupar as verbalizações por semelhanças, através de categorias que representassem tais conteúdos. Para favorecer à análise deste contexto, julgou-se necessário o quadro seguinte que expressa o resultado de algumas aproximações, com as inferências já formuladas anteriormente.

**Quadro 7 - Demonstrativo das principais atribuições reais dos CMAS**

<b>Atribuições reais</b>	<b>Número de municípios</b>
Atividades executivas	07
Participação	06
Análise, apreciação e/ou deliberação	04
Elaboração de atas e resoluções	04
Conhecimento e aprovação:	02
Acompanhamento de programas ou fiscalização	03
Seguem atribuições prescritas	01
Não respondeu	01

Fonte: Pesquisa de campo, realizada em 2006, junto aos presidentes dos CMAS.

É conhecido o perfil de uma relação que se estabeleceu desigual e, ao mesmo tempo, distante do Estado e da sociedade brasileira seja em decorrência da predominância da burocracia, seja pelo descrédito nos políticos ou atores do campo

político. As legislações que são instituídas como divisor deste contexto acolhem as marcas do passado que evidenciam indícios de limites no seu avanço.

Chama atenção ainda verbalizações acerca das atribuições reais que as atividades executivas incluem: auxílio ao gestor nas políticas públicas; estabelecimento de convênios; preenchimento de documentos a serem enviados a esferas de governo estadual e/ou federal; elaboração de programas e projetos e realização de campanhas. Essas atribuições vinculam inferência de subalternidade de parte das ações dos CMAS em relação à real função que lhe compete. Tal constatação induz também a necessidade de investir continuamente na clareza das atribuições de conselheiros enquanto esfera participativa de deliberação e, por conseguinte no que é inerente à função do órgão gestor.

Colaborar na eleição de conselheiros e em reuniões apresentou-se como forma de participação no CMAS. Há uma distinção entre as duas atividades: a primeira trata de atividade-meio para legitimar os segmentos que terão representante no CMAS. A segunda, embora seja uma atividade pertinente para viabilizar discussões, se apresenta como uma visão limitada para externalizar a idéia de participação. Participar refere-se a uma diretriz de maior dimensão.

A deliberação esteve presente na fala de 4 presidentes que se manifestaram sobre a prestação de contas, recursos financeiros, projetos sociais, campanhas diversas, análise de repasse de verbas. Deliberar sobre tais atividades foi identificado em 50%. Em menor número, equivalendo a 20% dos participantes, encontrou-se posições que reafirmam ser uma das atribuições dos conselheiros tomar conhecimento e aprovar projetos sociais e de informações do percentual de recursos disponibilizados no orçamento municipal para o FMAS.

O acompanhamento de programas ou fiscalização a que aparecem como atribuição de conselheiros podem designar equívoco na utilização de terminologias. Mas também, é possível haver indefinição quanto ao papel do CMAS de acompanhamento de programas. Esta é mais uma atividade pertinente a gestão do controle social<sup>54</sup>.

Ainda que os conselheiros possam acompanhar programas, trata-se de uma

---

<sup>54</sup> Merece considerar que as leis dos CMAS foram embasadas em documentos elaborados pelo órgão gestor estadual da Assistência Social. Eles já continham algumas atribuições que iam ao encontro e, outras, de encontro às de controle social.

atribuição a ser integrada a um processo de monitoramento e avaliação e, portanto, à gestão da política. As informações ainda que parciais refletem fragmentos de como estão configurados os espaços dos conselhos.

O cenário da Assistência Social da região, de modo genérico, se caracteriza por um contexto em que coexistem possibilidades e limites inerentes à própria história desta política, como foi apontado no Capítulo I. Entre algumas dessas possibilidades, identificou-se o interesse, ainda que com dificuldades, dos municípios integrarem a pesquisa e de se verem representados nela, o que reflete a necessidade de maior compreensão.

Entre os limites, percebe-se no conjunto dos dados analisados, a partir das leis que criaram os CMAS, enunciados que expressam atribuições dos conselhos, tendendo a indicar o lugar da democracia local a ser ocupada por eles. Entretanto, também se encontra municípios que retomam suas leis e atualizam seus conteúdos, como forma de ocupar outro lugar na disputa pelo poder e assim avançar no processo participativo.

Outrossim, de forma similar a outros municípios do Estado, está presente nesta região, após 13 anos de promulgação da LOAS, a condução dessa política, sob a responsabilidade do “primeiro damismo”, numa perspectiva patrimonialista, tanto no âmbito da gestão quanto à frente do conselho municipal. Esta é uma condição ainda não superada e que faz parte da disputa pelo poder que permeia o processo de democracia ao lado da profissionalização da Assistência Social. Entretanto, também é perceptível em alguns municípios a existência de profissionais trabalhadores da área que se envolvem e se colocam incondicionalmente a favor da consolidação da Política de Assistência Social, na condição de disputa pelo espaço de atuação.

O conjunto das informações aqui apresentadas impõe a necessidade de pensar a reprodução de mediações necessárias para o avanço da política social. “A palavra mediação pode se referir a termo médio de uma relação entre dois termos equidistantes, ou a ligação entre dois termos distintos, ou ainda à passagem de um termo a outro” (ALMEIDA, 1997, p.50).

Sabe-se que o uso freqüente entre os estudiosos de políticas sociais,

principalmente no âmbito das ciências sociais aplicadas, por vezes se apresenta no cotidiano vinculada à apreensão imprecisa do real no sentido conceitual que lhe é devido. Diante do contexto histórico, esta política tem sido pautada apropriada como uma possibilidade de intermediar situações que contenham em si a diferença e conflitos.

O termo também expressa esse significado, pois “[...] pode também dizer respeito à harmonização de conflitos entre partes ou interesses antagônicos”(ALMEIDA, 1997, p.50). Seja por condicionantes históricos ou por apropriação de seu significado o termo nem sempre significou a realidade que expressa nesta política social. É na harmonização de conflito que esta área parece evidenciar as marcas que impedem seu avanço.

Enfim, esta breve e geral caracterização da Assistência Social dos municípios contribui simbolicamente para desvelar a universalidade a partir da perspectiva da estrutura operacional de gestão e de controle social que demonstram interferir na consolidação da Assistência Social e na abrangência do atendimento. Evidentemente que essas informações e dados necessitam ser associados à concepção teórica e atrelados à análise documental dos fundamentos da Política de Assistência Social e fragmentos de entrevistas realizadas a partir da Figura 4 (p.98) a fim de dar conta dos objetivos desta pesquisa. Estes serão pontos debatidos nos próximos capítulos.

**Figura 4** - Matriz geradora do instrumento adotado para a terceira aproximação da pesquisa de campo



Sistematização da pesquisadora.  
 Fonte bruta: PRATES, 2003.

### **3 A UNIVERSALIDADE: UM HORIZONTE ENTRE NOÇÕES E CONCEPÇÕES**

Com este capítulo inicia-se um percurso investigativo que adentra a centralidade da pesquisa cuja prioridade é identificar e, posteriormente, discutir categorias presentes em enunciados que caracterizem a abrangência da Política de Assistência Social.

As categorias - direitos sociais, intersetorialidade/integração e universalidade ressaltadas se fazem presentes em todos os documentos analisados e também as verbalizações dos sujeitos participantes da pesquisa realizada em campo. As demais categorias: proteção social, direitos socioassistenciais e pobreza que aparecem nos enunciados serão contempladas no conjunto dos conteúdos desenvolvidos mais especificamente no quarto capítulo. Na seqüência, segue a definição de universalidade como categoria teórica no contexto das Políticas Sociais.

#### **3.1 Universalidade: um princípio enquanto direção para as políticas sociais**

A categoria universalidade, ao ser afirmada nas políticas sociais, é uma normativa que contém em si uma indicação de abrangência a todos, entretanto explícita e, ao mesmo tempo, oculta as possibilidades de sua concretização. Esta ambigüidade, enquanto concepção, não parece evidenciar-se em todas as políticas sociais setoriais tampouco e, principalmente, quando se situa no campo jurídico que ordena essa abrangência.

Ainda que a universalidade se apresente ambígua, em algumas políticas sociais, como na Assistência Social, não significa diminuição de sua importância. Antes requer compreendê-la, sempre mais, decifrando as suas principais facetas como um princípio gerador de uma condição de direito. O espectro de abrangência das diferentes políticas sociais, alçadas ao patamar de direito para o indivíduo, apresenta singularidades quanto à compreensão e, sobretudo à aplicação do princípio da universalidade.

Antes de evidenciar tais singularidades, tratar-se-á de situar a universalidade

num contexto abrangente, com base na argumentação de Bobbio (1992) acerca dos Direitos do Homem podendo-se ilustrar o princípio com esta sua afirmação:

proclamar o direito dos indivíduos, não importa em que parte do mundo se encontrem (os direitos do homem são por si mesmos universais), de viver num mundo não poluído não significa mais do que expressar a aspiração a obter uma futura legislação que imponha limites ao uso de substâncias poluentes. Mas uma coisa é proclamar este direito, outra é desfrutá-lo efetivamente (p. 9-10).

A afirmação desse autor faz refletir que, na base de uma regulamentação legal que indica uma determinada situação de direito, está uma determinada condição, independente da localização geográfica, caracterizando assim o seu caráter universal<sup>55</sup>. Nessa perspectiva, os direitos universais do ser humano destinam-se a todos, independentemente do espaço geopolítico onde as demandas se produzem e as possibilidades de elevá-las ao patamar de direito se instituem.

A partir da assertiva do autor é possível inferir-se que uma questão legal é antecedida por um desejo para, posteriormente, caracterizar-se em lei; entretanto, decorre

[...]da existência de uma relação de direito positivo que se estabelece entre o cidadão e o seu Estado. Ou seja, a intervenção estatal via políticas sociais, regulando e/ou propiciando condições de manutenção de uma parcela da população, é considerada uma função intrínseca ao Estado moderno, configurando padrões de direitos sociais próprios a cada nação(FLEURY, 1994, p.11).

Nesse sentido a universalidade reside num princípio, que demarca a direção a ser perseguida permanentemente, vinculando-se a condições sociais vividas no cotidiano dos indivíduos e da relação destes com o Estado. A materialização da universalidade dos direitos sociais, por eles estarem inseridos em políticas sociais, requer condicionar ao desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas e políticas, onde o Estado vai assumindo, diferentemente em cada país conforme a organização da sociedade.

---

<sup>55</sup> “A corrente mais individualista, de inspiração utilitarista, advoga que os indivíduos só transpõem as condições de dependência e insegurança quando são livres para perseguir seu benefício. A corrente humanista, apoiada no universalismo do Iluminismo europeu e inspirada no jusnaturalismo, defende os direitos universais do homem”(VIANA e LEVCOVITZ, 2005, p.19).

É a desmistificação da expectativa ingênua de que o Estado assume a responsabilidade desvinculada da mobilização social e do controle democrático a ser exercido pela sociedade civil, através da população. Assim vale lembrar que o que o Estado executa, não é uma qualidade própria sua, mas inerente ao controle democrático, ou seja, nas palavras de Demo, a busca incessante da cidadania pelos trabalhadores - empregados e desempregados - que garantem a qualidade de sua ação.

Portanto a universalidade no acesso aos direitos sociais é vinculada ao grau de capacidade do Estado em desenvolver políticas sociais e, evidentemente, vinculadas às políticas econômicas. Neste espectro Viana e Levcovitz (2005) indicam uma definição de Estado do Bem-Estar baseada na idéia de Polany (2000) que conceitua desmercantilização /desmercadorização:

[...] o trabalho, a moeda e o patrimônio são mercadorias fictícias. Seguindo esse argumento é possível, como faz Offe, entender a política social como um processo pelo qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura do trabalho não assalariado em trabalho assalariado. A constituição da política social é uma reação contra a ameaça representada pela subordinação da existência individual aos efeitos do mercado de trabalho. A política social é constituída, seguindo esse argumento por uma serie de medidas decretadas politicamente e legitimadas culturalmente para proteger a força de trabalho dos riscos aos quais está exposta pelo domínio do mercado. Os WS, nesse caso, se diferenciam pelo grau de desmercadorização/desmercantilização que eles autorizam (p.31).

Essa concepção ao ser reelaborada por Esping-Andersen dá outro sentido ao processo de desmercadorização/desmercantilização, pois passa por um processo político e não oriundo apenas da estrutura econômica do capitalismo. A intensidade do processo político estaria dimensionando a capacidade da intervenção do Estado, que amplia a perspectiva de desmercadorização ou seja, a possibilidade dos indivíduos acessarem serviços sociais ou de proteção.

O conjunto destes serviços sofreram avanços e variações quando implantados com maior efetividade a partir dos anos 40, em países de economias desenvolvidas com a denominação de Estados de Bem-Estar Social. Eles erigiram seus sistemas de proteção social, caracterizados como Estado de Bem-Estar Social, no período Pós Segunda Guerra Mundial, ou seja, ainda nos anos 40 do

século XX com abrangência de proteção ampla às pessoas que se encontravam em condição de risco social (POCHMANN, 2004; FLEURY, 1994; BEHRING, 2002). Assim, os países desenvolvidos configuraram regimes de proteção social como esclarecem Viana e Levcovitz (2005):

[...] introduzido a partir de políticas sociais mais abrangentes para diferentes grupos sociais, de efeito sinérgico e incorporando classes médias em expansão. Este padrão ou regime de proteção social emerge na Europa no pós-guerra, e configura uma etapa específica de desenvolvimento capitalista, quando o papel do Estado se alastra para diferentes campos e ganham importância, nas decisões políticas, atores como a burocracia governamental, sindicatos e a grande corporação (p. 21).

Desse modo os modelos de Estado de Bem-Estar Social, surgidos no pós-guerra, sustentados na teoria econômica keynesiana, incluem em sua origem condições especiais e que abrangem a ampliação da capacidade de empregos, ganhos de produtividade nos salários, ampliação do consumo pela população. O Estado de Bem-Estar se caracteriza por ser um processo de implantação de programas sociais que compõem as políticas de proteção social. As políticas sociais prevêm o alcance da justiça social, através dos direitos de saúde, habitação, trabalho, educação, implementados principalmente em países de capitalistas avançado. As políticas de proteção social são garantidas e efetivadas pelo Estado, caracterizando modelo(s) de Estado intervencionista denominado de Estado de Bem-Estar Social (ARRECHTE, 1995; DRAIBE e HENRIQUE, 1988).

O Estado de Bem-Estar Social configura um momento e um regime peculiar de proteção social (VIANA e LEVCOVITZ, 2005), cuja definição genérica é fundamentada no alcance do bem-estar dos cidadãos garantido como responsabilidade do Estado (ESPING-ANDERSEN, 1991)<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Há que ser levado em conta que, embora os Estados de Bem-Estar Social tenham se desenvolvido nos anos 1940, com expansão de serviços sociais, na Alemanha no final do século XIX houve a origem de programas de seguro social com expansão posterior (início do século XX em outros países). Diferentes estudos foram produzidos, por diversos autores, para explicar a emergência e o desenvolvimento dos regimes de Estado de Bem-Estar Social Harold Wilensky, Richard Titmuss são alguns deles. Embora encontra-se distinções entre os estudos de cada um dos autores há similitudes entre eles. Essas são encontradas no impacto do desenvolvimento industrial e quanto as formas de intervenção e atuação do Estado (ARRRETCHÉ, 1995). Aqui será utilizada somente a classificação elaborada por Esping-Andersen (1991) visto o foco central do estudo não ser a análise dos regimes de bem-estar social. Igualmente, não é intenção abrir discussão sobre as fases pelas quais passaram tais regimes em diferentes décadas desde que foram instituídos.

Embora esta seja a definição considerada comum, há diferenciações de modelos de Estados de Bem-Estar, mesmo em países integrantes de economias desenvolvidas, abrangendo diferentes arranjos entre Estado, mercado e família que produzem e conformam a capacidade relativa de atendimento ora mais, ora menos efetivas.

Além do nível de desenvolvimento econômico, também se entrelaça a condição democrática e organização política dos trabalhadores como um conjunto de determinantes necessários à consolidação de um regime de bem-estar. Com base neste contexto, diferentes tipologias, de vários autores, expressam a caracterização e abrangência destes modelos de Estado. Uma delas encontra-se em Esping-Andersen (1991) que demonstram através de análise com critérios qualitativos, diferenças na abrangência da cobertura de atendimento, mesmo entre países que economicamente possuem algumas semelhanças quanto ao seu desenvolvimento econômico.

Esta análise do autor possibilita identificar a capacidade de cobertura ou abrangência dos serviços existentes em cada nível de Estado de Bem-Estar Social. Pode-se perceber que não existe um determinado tipo puro e, sim, um gradualismo que abrange a disposição de desmercadorizar mais ou menos a demanda pelos serviços necessários à população. Quanto mais serviços o Estado oferecer, maior será a capacidade de desmercadorizá-los e assim o indivíduo terá menos necessidade de buscá-los no mercado. Este gradualismo, constata-se pela análise dos três níveis básicos de bem-estar social instituídos no contexto europeu e classificados a partir da perspectiva Esping-Andersen (1991). A análise desse autor exemplifica a dimensão e, sobretudo em que medida a universalidade se expressa naquele continente. Posteriormente, será feita uma aproximação com o contexto da América Latina, do Brasil situando neste último o caso da Política de Assistência Social.

Partindo do modelo Social Democrata é caracterizado pelo autor como o mais abrangente com capacidade de efetivação da universalidade ao possibilitar igualdade de oportunidade do acesso a serviços e benefícios com padrão de qualidade em substituição do padrão de necessidades mínimas. Neste, o acesso de

todos independente de condição de renda possibilitou que os trabalhadores usufríssem direitos iguais, independentes das atividades laborativas executadas. Esta perspectiva é considerada uma possibilidade de reforçar o caráter coletivo e, portanto, *a priori* tenderia a reduzir a distância entre as classes sociais, tese ainda em discussão por alguns autores (VIANA e LEVCOVITZ, 2005). Nesta perspectiva também, por excluir o mercado, a mobilização dos trabalhadores é favorecida na direção de construir uma solidariedade em favor da consolidação do Estado de Bem-Estar Social.

Ainda na argumentação de Esping-Andersen, (1991), o modelo social democrata, implantado em países escandinavos, se caracteriza pelo universalismo através da ampliação do papel do Estado. A intervenção do Estado, ao ampliar universalmente o bem-estar social substitui o papel do mercado e da família na prestação dos serviços (LAURELL, 1995; VIANA e LEVCOVITZ, 2005). O modelo “social democrata” combina desenvolvimento de forças produtivas com forças sociais do conjunto dos demandatários dos serviços, o que contribui para acesso e permanência universal para além da estratificação da renda.

Num grau menos extenso o autor exemplifica o modelo “Conservador-coorporativo”, implantado na Alemanha Itália, França e Áustria, onde o Estado foi ampliado para atender a demanda de novas estruturas de classe que emergiam na recomposição do período industrial destes países. Neste Estado de Bem-Estar Social conservador e fortemente “corporativista”, a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foram expressivas. Por isso, o acesso a direitos sociais não se caracterizou como algo que pudesse ser acentuadamente polêmico.

Apesar deste modelo se basear no acesso a direitos sociais, há uma perpetuação da diferença social, com efeitos “redistributivos mínimos”, mantendo as diferenças que se originam no mercado de trabalho (LAURELL, 1995; VIANA e LEVCOVITZ, 2005). Classe e *status* apresentavam-se como divisores para o acesso aos direitos cujo investimento era reduzido. Nas palavras de Esping-Andersen (1991), se a ênfase estatal mantém diferença de status para acesso dos direitos sociais vale dizer que [...] seu impacto em termos de redistribuição é

desprezível” (p. 109).

Há que se mencionar ainda que um Estado de Bem-Estar Social é permeado por arranjos constituídos entre Estado, mercado e família. Na perspectiva, por influência da igreja, a família tradicional encontra seu lugar “cativo” a ser preservado, na medida em que as mulheres que não contribuem com o sistema produtivo fora de casa respondem pela participação da família, no conjunto desses arranjos. O lugar ocupado pela família sinalizou penalizações às mulheres que, ao assumirem os cuidados de crianças e idosos, diante dos limites dos serviços prestados pelo Estado, permaneciam excluídas do mercado de trabalho e, por conseguinte do sistema previdenciário. Assim caracteriza-se a entrada do Estado a partir do princípio de “subsidiariedade” ou seja, uma complementação para cobrir situações em que a família esgota sua capacidade de cuidados com seus membros.

A partir da lógica do pensamento de Esping-Andersen, quanto a combinação de desenvolvimento econômico com capacidade de mobilização a partir da amplitude de atendimento dos demandatários, este modelo estimula a pensar que sua restrição reforça e é reforçada pelas determinações que estabelecem a hierarquia na capacidade de atendimento. Ou seja, a condição de classe e *status* estabelece também condição de acesso e capacidade do exercício democrático. Ainda que o objetivo aqui não esteja centrado na análise profunda dos Estados de bem-estar social, remete considerar que embora o Estado tenha assumido funções no âmbito da execução de serviços, não prescindiu da estrutura familiar tradicional. Somando a isto é possível pensar existência de uma certa amplitude de serviços executados pelo poder estatal.

Outro grupo que se expressa como “liberal” exemplificado pelos EUA, Canadá, Austrália é assim denominado pela lógica de que os serviços necessários ao bem-estar devem inicialmente ser buscados a partir do mercado (LAURELL, 1995; VIANA e LEVCOVITZ, 2005). A predominância de acesso ocorre com base na comprovação de renda, ou seja, destinada aos mais pobres, o que reduz previamente a capacidade de atendimento. Por esta razão, os serviços nesta tipologia se expressam como modestos e com critérios rígidos para ingresso. Garantindo o mínimo, o Estado aposta no mercado com a função de pressionar que

o indivíduo busque os serviços sociais. Esping-Andersen (1991) mostra, a partir de seus estudos que “O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva - ao garantir apenas o mínimo - quanto ativamente - ao subsidiar esquemas privados de previdência” (p.108). Este modelo apresenta um baixo nível de desmercadorização de serviços de bem-estar pois,

[...] contém efetivamente o domínio dos direitos sociais e edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais (Esping-Andersen, 1991, p.108).

Não muito diferente deste modelo situa-se o contexto da América Latina considerando que, ao longo do século XX, não se estabeleceu um sistema de proteção social que pudesse ser qualificado como abrangente e forte. A realidade latino-americana guarda diferenças no âmbito econômico e geopolítico com o contexto europeu, o que por si demarca perspectivas de análises diferenciadas.

Da mesma forma entre os países da América Latina, para mencionar apenas alguns como Chile, Uruguai, Argentina e Brasil, ocorreram diferenciadas abrangências de alcance de proteção social. Algumas ações, a partir de características comuns, foram institucionalizadas e consolidadas.

Entretanto, ao se refletir o contexto de proteção social que neste continente se erigiu, é necessário considerar-se algumas semelhanças no que se refere às características do regime de bem-estar “liberal” mencionado. Ele se revelou como sendo dual, ocorrendo num contexto heterogêneo marcado, por

[...]histórias políticas e culturais, o peso dos partidos, sindicatos, Igreja e dos parlamentos nos vários países do continente conformaram distintos modelos de proteção e entre estas particularidades vale destacar o peso das lutas democráticas, o tipo de intercâmbio entre as nações e entre estas e as agências internacionais na discussão de estratégias socioeconômicas, e o papel de entes de governo subnacionais na política social (FONSECA e ROQUETE, 2005, p.123).

Estas incluem algumas características que contribuíram na América Latina para constituir a proteção social através de políticas sociais, com baixa segurança de direitos sociais. Outras características que integram o conjunto desses países residem na:

[...] transição do modelo de dominação oligárquica; industrialização constitutiva de importações; a influência européia na composição da classe trabalhadora, a emergência de múltiplas instituições fragmentadas; os governos populistas; as ditaduras militares; crise financeira da seguridade; o envelhecimento dos sistemas e a transição demográfica; as tentativas de reforma (FLEURY, 1994, p. 164).

Embora em cada país as conformações apresentem singularidades, no seu conjunto, elas permitem que sejam analisadas diferenciando-se da realidade européia, o que se manifesta com abrangência de cobertura em cada país.

Além do grau de cobertura, há um descompasso interno no conjunto dos países latino-americanos no que se refere a época em que os sistemas ou as ações de proteção emergiram, se consolidaram e se expandiram.

Se considerada a realidade da implantação de serviços sociais, ainda que esparsos, a proteção social na América Latina teve início no final do século XIX passando por modificações nas primeiras décadas do século XX. Essas ocorreram conforme as alterações de ordem econômicas, políticas e sociais. Estas se vincularam tanto ao contexto interno de cada país quanto a influências internacionais que rebateram diretamente na capacidade de instituir a proteção social (FLEURY, 1994).

No caso da América Latina, ainda que se considere peculiaridades de cada país, há outras características comuns que se expressam na atuação seletiva e intermitente do papel do Estado. As diferenças do âmbito da proteção social dos países latino-americanos, em relação ao conjunto dos países europeus, se evidenciam fundamentalmente nas discrepâncias no desenvolvimento econômico, nos índices de desigualdade social, na inexistência de rupturas da estrutura da sociedade burguesa, da capacidade de pleno emprego. Características que refletem o reconhecimento de direitos sociais tardiamente e vinculando subalternidade à regulação econômica dominante operada pelo mercado financeiro da economia mundial (SPOSATI, 2002). O limite dos direitos é confirmado ao constatar que,

O Brasil dentre outros países latino-americanos só reconhece os direitos sociais e humanos no último quartel do século XX após lutas sangrentas contra ditaduras militares que, embora empregando a ideologia nacionalista – ou o modelo desenvolvimentista de Estado-Nação - não praticavam (ou praticam) a universalidade da cidadania (SPOSATI, 2002,p.2).

A autora ao fazer essa afirmação situa o contexto latino-americano com base na categoria de “regulação tardia” que interfere na institucionalização dos direitos sociais que integram as políticas sociais<sup>57</sup>.

O caráter limitado dos avanços do direitos sociais transcendendo a vinculação ao trabalho são instituídos tardiamente, ou seja, depois da segunda metade do século XX. Uma conjuntura distinta dos países que instituíram regimes de bem-estar social nos anos quarenta, e que sofreram um “enfraquecimento” na década de setenta.

Ademais, a concretização dos direitos promulgados, em especial na área da Assistência Social, conforme normatização em documentos analisados a seguir, reside em desafio seja de compreensão seja de acesso, o que demonstra a perspectiva histórica como demarcador do tempo a que se vincula.

### **3.2.Fundamentos legais e operacionais e abrangência de atendimento**

Os enunciados que referem a abrangência da política identificam a presença das categorias direitos sociais, intersetorialidade/integração e universalidade nos diferentes fundamentos legais (CF e LOAS) e operacionais (NOB e PNAS) analisados. Com o Quadro 8 - Fundamentos legais e operacionais analisados com enunciados e principais categorias demonstra-se a direção, desde a gênese desta política como pública ocorrida em 1988, quando é aprovada a CF, até 2005, quando é aprovada a atual NOB. O conteúdo do quadro mencionado permitiu aprofundar a noção de universalidade, articulando as principais categorias presentes nos fundamentos estudados com as manifestações dos entrevistados, nos município, do Vale do Rio Pardo.

---

<sup>57</sup> Conforme Couto (2004) a política de educação é reconhecida como direito na CF de 1946 afirmada como a “educação primária gratuita é obrigatória” (p.106). Entretanto, ainda não se caracteriza consolidação para todos mesmo no ensino fundamental considerado obrigatório; além de carecer de disponibilidade de vagas para todos, também mantém índices de analfabetismo. (SPOSATI, 2002).

**Quadro 8** - Fundamentos legais e operacionais analisados com enunciados e principais categorias

Fundamento legal e operacional	Enunciado que indica a abrangência da Política	Principais categorias
CF de 1988 Art. 6	“São <b>direitos sociais</b> a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a previdência social, a segurança , à proteção a maternidade e a infância , a assistência aos desamparados na forma desta Constituição”(p.12).	Direitos sociais
Art. 194	“A Seguridade Social compreende um <b>conjunto integrado de ações</b> de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Parágrafo Único . “Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base nos seguintes objetivos: I –“ <b>Universalidade</b> da cobertura e do atendimento”(p.131).	Conjunto integrado de ações
		Universalidade
Art. 203	“A assistência social será prestada <b>a quem dela necessitar</b> , independentemente de contribuição à Seguridade Social [...]” (p.136).	A quem dela necessitar
LOAS  Capítulo I, Art. 02, Parágrafo Único	“A assistência social realiza-se de forma <b>integrada às políticas setoriais</b> , visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à <b>universalização dos direitos sociais</b> ”(p.34).	Integrada às políticas setoriais
		Universalização dos direitos sociais
Capítulo II, Art. 04, Parágrafo II	“ <b>Universalização dos direitos sociais</b> , a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”(p.35).	Universalização dos

Fundamento legal e operacional	Enunciado que indica a abrangência da Política	Principais categorias
		direitos sociais
Capítulo I, Artigo 1º	“ A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais realizada através de um <b>conjunto integrado de ações</b> de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”(p.34).	Conjunto integrado de ações
Capítulo I, Art. 02, Parágrafo Único	“A assistência social realiza-se de forma <b>integrada às políticas setoriais</b> , visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à <b>universalização dos direitos sociais</b> ”(p.34)	Integrada às políticas setoriais
		Universalização
		Direitos sociais
Benefício de Prestação Continuada: Capítulo IV, Art . 20	“O benefício de prestação continuada é a garantia de um <b>salário mínimo</b> mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com setenta anos ou mais e que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua própria família”(p.41:42)	Salário mínimo
Art. 24	“Dos programas de Assistência Social:Os programas de Assistência Social compreendem <b>ações integradas e complementares</b> com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios assistenciais” (p.44).	Ações integradas e complementares
Art. 25	“Dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza: Os projetos de enfrentamento da <b>pobreza</b> compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente,	Pobreza

Fundamento legal e operacional	Enunciado que indica a abrangência da Política	Principais categorias
	iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria geral das condições de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social” (p.44).	
Política Nacional da Assistência Social	“A Assistência social como política de <b>proteção social</b> configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa garantir <b>a todos que dela necessitam</b> , e sem contribuição prévia, a provisão dessa proteção”(p.13)	Proteção social a todos os que dela necessitam
	“Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a <b>universalização da cobertura</b> e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.”(p.32)	Universalização da cobertura
	“[...] realiza-se de forma integrada as políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à <b>universalização dos direitos sociais</b> ”(p. 33:34)	Universalização dos direitos sociais
	“ <b>Universalização dos direitos sociais</b> , a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (p.33)	Universalização dos direitos sociais

Fundamento legal e operacional	Enunciado que indica a abrangência da Política	Principais categorias
	<p>“Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela <b>pobreza</b> e/ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.”( p.34)</p>	Pobreza
	<p>“Dentro do princípio da <b>universalidade</b>, portanto, objetiva-se a manutenção e a extensão de direitos, em sintonia com as demandas e necessidades particulares expressas pelas famílias”(p.45).</p>	Universalidade
	<p>“Assim, essa perspectiva de análise reforça a importância da Política de Assistência Social no conjunto protetivo da Seguridade Social, como direito de cidadania, articulada à lógica da <b>universalidade</b>.”(p.45)</p>	Universalidade.
	<p>“Valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da <b>proteção social</b>, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público, esta deve ser a perspectiva de uma política de recursos na assistência social, com ampla participação nas mesas de negociações (p.60 61)”.</p>	Universalização  Proteção social

Fundamento legal e operacional	Enunciado que indica a abrangência da Política	Principais categorias
NOB/SUAS 2005	<p>“Afiançar a <b>proteção social</b>, do campo socioassistencial, para os brasileiros que dela necessitam é uma decisão deste governo é uma decisão deste governo que deve se efetivar em um amplo e significativo processo participativo e democrático, integrando todos os setores que constroem a Política da Assistência Social: gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários, entidades parceiras e sociedade em geral.”</p>	Proteção social
	<p>“O pacto federativo que sustenta o conteúdo do SUAS e de sua regulação através da NOB/SUAS contém diversas dimensões que devem receber tratamento objetivo no processo de gestão, entre os quais se destacam: o conhecimento da realidade municipal, do Distrito Federal, estadual e nacional quanto à presença e à prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais da população, à distância entre a demanda de <b>proteção social</b> 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, do Distrito Federal, estaduais e federal; o trato igualitário e equitativo dos municípios, das microrregiões dos estados, dos estados e regiões nacionais; a defesa dos <b>direitos socioassistenciais</b>; o padrão de financiamento e controle social”(p.15).</p>	Proteção social
	<p>“São princípios organizativos do SUAS:  <b>Direção da universalidade</b> do sistema através de: fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas e projetos e ações de assistência social de provisão partilhada entre os entes federativos,</p>	Direitos sócio-assistenciais
		Direção da Universalidade

Fundamento legal e operacional	Enunciado que indica a abrangência da Política	Principais categorias
	<p>garantia de acesso aos <b>direitos socioassistenciais</b> a todos os que deles necessitarem, articulação de cobertura com as demais políticas sociais e econômicas, em especial as de Seguridade Social”(p.16).</p>	Direitos socioassistenciais
	<p>“ A assistência social, a partir dos resultados que produz na sociedade – e tem potencial de produzir – é política de <b>direção universal</b> e direito de cidadania, capaz de alargar a agenda dos <b>direitos sociais</b> a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos”(p.17).</p>	Direção universal Direitos sociais
	<p>“ O princípio da atenção social alcança, assim, um patamar que é balizado pelo esforço de viabilização de um novo projeto de desenvolvimento social, onde não se pode pleitear a <b>universalização</b> dos direitos à Seguridade Social e da <b>proteção social</b> pública sem a composição correta e suficiente da política pública de assistência social, em nível nacional”(p.18)</p>	Universalização Proteção Social
	<p>“O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção da assistência social;na perspectiva do alcance da <b>universalidade da cobertura</b> entre indivíduos e famílias sob situações similares de risco e vulnerabilidade;”</p>	universalidade da cobertura
	<p>“O paradigma da <b>universalização</b> do direito à <b>proteção social</b> supõe a ruptura com idéias tutelares e de subalternidade que (sub) identificam os cidadão como carentes, necessitados, pobres, mendigos, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como sujeitos de direito”(p.21).</p>	universalização Proteção social

Fonte: Sistematização da pesquisadora realizada em 2006.

As categorias que se fazem presentes nos quatro principais documentos, mesmo que haja oscilação quanto à frequência com que se evidenciam, expressam uma representação que engloba concepção da política, forma de ser operacionalizada e sua abrangência propriamente dita. Isso é como é possível perceber pela tabela seguinte.

**Tabela 6** - Categorias presentes nos quatro documentos analisados com respectiva frequência

<b>Documento legal e ou operacional</b>	<b>Direitos sociais</b>	<b>Intersetorialidade Integração</b>	<b>Universalidade</b>
CF	01	01	01
LOAS	03	05	03
PNAS	02	01	05
NOB	01	01	04
<b>Total</b>	<b>07</b>	<b>08</b>	<b>13</b>

Fonte: Fundamentos legais e operacionais analisados em 2006.

Os direitos sociais evidenciados nos principais fundamentos que os sustentam, tal qual aparecem, representam a centralidade da Política de Assistência Social. Adjacente aos direitos sociais, razão substantiva da existência desta política, está sinalizada uma questão operacional como caminho a ser percorrido que se manifesta na intersectorialidade, e, outra, de alcance social, como princípio caracterizado na universalidade. Três enunciados interligados que demandam análises separadas para, posteriormente, compreendê-los no seu conjunto.

### 3.2.1. Direitos sociais: alvo a ser alcançado

Falar de direitos sociais<sup>58</sup> é vincular a uma consolidação jurídica que se origina da mobilização e reivindicação histórica dos trabalhadores. Assim, os direitos sociais são assumidos como responsabilidade do Estado, porém, não desvinculados de reclamos populares (VIEIRA, 1992).

Hoje no Brasil, diferentemente de outros períodos da história republicana, através de "uma análise acurada sobre a realidade brasileira, suas formas de governo e seus textos constitucionais, anteriores a 1988, poderiam levar à conclusão apressada de que não há compatibilidade entre assistência social e direito social"(COUTO, 2004, p.168). Couto, que analisou as diferentes constituições federais promulgadas no Brasil, argumenta ter sido a Assistência Social historicamente prescindível da noção de direito social. Caracteriza como uma das políticas sociais que, ao invés de ter sido executada com base na justiça e acesso a direitos, ao contrário, [...] não passa de uma ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política, quando consegue traduzir-se nisto" (VIEIRA, 2004, p.59).

---

<sup>58</sup> E possível constatar no âmbito dos direitos sociais que a universalidade é igualmente almejada, nos períodos modernos e contemporâneos, ainda que haja entendimentos diferentes na raiz conceitual. Encontra-se em Jean Bodin, no século XVI a concepção assentada na o direito expressão divina da bondade e da razão distinguindo-o como direito natural e humano. No século XVII para Hugo Grócio o direito natural que se secularizou com base na doutrina estoíca (que influenciou a ética cristã) que embora sem subordinação eclesiásticas estava atrelada a consciência do governante, ou seja subordinado a quem era facultado a possibilidade de produzir as leis. John Locke [...] apontou o direito natural da autoconservação do homem como base da constituição da deliberação, do povo e da legitimidade da legislação positiva, que representava para ele a maior parte do direito" Samuel Pufendorf [...] viu o homem atuando livremente tanto no mundo físico como no mundo moral, unicamente condicionado à lei moral na sua faculdade de eleger ou de rejeitar" Jean Jacques Rousseau defendeu a tese do contrato social onde as leis seriam de autoria do povo e que se constituía de regra geral. A lei para Rousseu consistia na possibilidade do homem alcançar o bem que desejava o que sem ela nem sempre era possível. A universalidade em relação ao direito também aparece na obra de Immanuel Kant que diferenciava [...] a razão pura da razão prática, a observação e a ação, o fenômeno e o número, Kant tinha em conta que o ser humano não demonstrava empiricamente ser dotado de princípios gerais de moralidade e de direito, buscando assim descobri-los nos deveres apriorísticos emanados da razão" Hegel, ainda que diferente de Kant [...] do mesmo modo pôs a lei dentro da estrutura moral, mas a ética e a estrutura do direito compunham uma unidade. Tanto a lei e o Estado quanto a ética reproduziam o desenvolvimento histórico, por sua vez a revelação de um espírito nacional, parte do espírito universal. A idéia de espírito universal constituía a liberdade, que era a meta buscada pela realização dialética do espírito universal na historia e esta dentro da lei " (VIEIRA, 2004, p.55:58).

Embora sustentada numa base distante de sua qualificação, enquanto direito, a Assistência Social sofreu uma clivagem, do ponto de vista formal, no que se refere a sua condição histórica. Esta clivagem configurou-se no final do século XX, como integrante do conjunto dos direitos sociais. Representa legalmente a substituição do legado que historicamente estava sob a responsabilidade individual, fundada no direito civil, a partir da centralidade do trabalho das sociedades contemporâneas.

Ao refletir sobre esse avanço legal dos direitos sociais na apreensão da realidade da região do Vale do Rio Pardo onde a pesquisa ocorreu, um entrevistado afirma, em sua visão que:

muitas vezes é de questionar-se sobre o que é garantido em leis, regimentos como a universalidade da política, pois na realidade do dia-a-dia nos deparamos com certos desafios e dificuldades ( Entrevistado 1).

Ora, desafios e dificuldades, ao se apresentarem no cotidiano, antes de serem compreendidos na sua totalidade, são apreendidos como inalcançáveis, assim como destaca outro participante afirmando que:

[...] universalidade entendo que é uma garantia legal mas, na prática, não acontece. Em relação à Assistência Social penso que temos um longo caminho a percorrer, principalmente porque temos que sair da base assistencialista e partir para uma auto-gestão, digamos assim, das próprias pessoas, incentivando de que elas são atores de sua transformação social (Entrevistado 14).

Ao analisar os direitos sociais, como inerentes às políticas sociais, sua retrospectiva histórica e no cotidiano de execução, reverberam marcas de assistencialismo que as originou. A Assistência Social, designada pelo Entrevistado 14 como assistencialista para encobrir a frágil autonomia dos usuários. Foi explicitada como sendo auto-gestão, para indicar a necessidade de se estabelecer mediações necessárias para as políticas sociais.

Tais mediações somente se manifestam e se desenvolvem mediante condições construídas socialmente pelo conjunto de sujeitos. Elas estão numa arena onde disputas de diferentes forças sociais se integram, e contemplam a

barganha pelo poder da autonomia. São as forças que evidenciam a presença das diferenças, dos conflitos e embates. Elas caracterizam as mediações inevitáveis para constituir uma contra-hegemonia, condição para a transformação social. Via de regra, essas mediações pouco parecem ter emergido na medida em que a homogeneidade que expressam forças sociais hegemônicas tem predominado.

A histórica hegemonia de forças sociais que perduram, refletem ausência de mudanças sociais que pudessem aglutinar novas forças em torno de interesses comuns e de abrangência coletiva. Talvez esta fosse uma condição importante a ser perseguida no Brasil e que possibilitaria a emergência de processos de mediação continuados e necessários, tanto para conceber quanto para executar a política de assistência social como uma condição de direito para todos.

Vieira (2004) que analisa a necessidade de conceber política social no âmbito da totalidade como um direito universal, afirma que mediações responsáveis têm estado ausentes, escondendo a negatividade e os movimentos que lhes são inerentes e necessários. Esta negatividade, afirmada pelo autor, indica a não explicitação dos direitos possíveis que decorrem de pactos estabelecidos pelo Estado e frações da burguesia que os legitimam. Ainda argumenta o autor que “como produto da sociedade, os direitos têm sofrido a ação da busca do imediato, da direção única, da naturalização, da homogeneidade, mas, sobretudo tem sofrido da falta de mediações” (p. 60). A homogeneidade que se evidencia aparece desprovida das negatividades necessárias para superar a imediaticidade de ações que predominam no âmbito do real. Estas mediações expressam as reais necessidades para consolidar processualmente a condição de direito nesta política social.

Assegurar que a Assistência Social se constitui em direito e concebê-la como tal reside num projeto, ainda em construção, cujas forças presentes na sociedade disputem permanentemente sua existência condicionada pelo exercício democrático e participativo. Em que pese a importância da institucionalização legal do direito a assistência social, consolidá-la como tal, sobretudo diante de sua história pregressa, requer invitar esforços permanentes

para superar as intermitências de sua presença na sociedade brasileira.

Embora no âmbito das diretrizes da política de Assistência Social, constata-se as diretrizes da democracia e da participação da população como mecanismos para sua consolidação<sup>59</sup> trata-se de um processo, e por isso inacabado. A perspectiva legal por si não garante seu alcance, uma vez que o conteúdo legal afirma uma concepção, ainda que vinculada ao resultado de investimento na democracia por grupos organizados da sociedade.

A concepção da política de Assistência Social com o *status* de direito está necessariamente ligada ao tencionamento para o avanço das relações democráticas, uma vez que elas são determinadas pela participação social dos sujeitos. A demanda por relações democráticas é designada, na medida em que, para executar a Assistência Social, impõe-se a condição de que ocorra de modo descentralizado e participativo como diretriz determinante para uma nova relação no atendimento ao usuário. Esta dimensão requer que as três esferas de governo e a sociedade civil componham forças de disputa, através de representação em conselhos deliberativos para as questões inerentes a esta política. A Política de Assistência Social como um direito deve contribuir para elevar o indivíduo à condição de cidadão na medida em que cidadania

[...] é uma noção que está historicamente ligada a idéia de Estado Nacional moderno e à noção de igualdade. Esta última condição é atribuída a todos os cidadãos independente de suas vidas privadas, profissão, religião, sexo, etc. E esta relação é uma relação que não toma conhecimento se o individuo é homem, mulher, se é mãe ou filha, casado, divorciado ou solteiro, se é culto ou inculto; alfabetizado ou analfabeto, se tem religião ou não (PINTO, 2004, p. 70).

Está implicado, pois, nesta perspectiva de acesso à condição de direito, transcendendo a relação de pessoalidade entre Estado e cidadão que pertenceu a história brasileira e que ainda se faz presente no cotidiano. A afirmação do Entrevistado 13, ao evidenciar a universalidade aos direitos sociais vinculados à Assistência Social, apresenta um verdadeiro desafio:

---

<sup>59</sup> Entre as diretrizes da Política de Assistência Social, aprovadas na LOAS para organizar esta política social, está a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (1993).

os direitos como uma política pública de Estado, a partir da CF de 1988, na prática ainda não se alcançou o que se esperava. Então falar de universalidade para o alcance dos direitos é ainda distante no Brasil e não é diferente aqui em [...] (Entrevistado 13).

O investimento em relações democráticas, se apresenta como uma das possibilidades de alcançar os direitos no espectro do cotidiano. O que equivale dizer que, no Brasil, a democracia é recente e intermitente (POCHMANN, 2004).

O retorno à democracia, após mais de duas décadas de regime militar, possibilitou a reconstrução de instituições democráticas, eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa. Esses pontos indispensáveis para a consolidação da democracia, mas, além destas questões “formais”, é necessário introjetar valores democráticos na esfera das “práticas cotidianas”. Fora dos grandes centros urbanos, o cotidiano é vivenciado, constatado e analisado por um presidente de CMAS integrante da pesquisa, que assim expressou:

[...] no município [...] alcançar direitos infelizmente está muito associado a questão do pessoal, é fortemente vinculado a questões políticas partidárias – o que deixa a desejar o acesso e direitos de todos os cidadãos na sua universalidade (Entrevistado 3).

Isso vale dizer que a condição de direitos para todos os demandatários prevê o rompimento com uma política que tem características de atendimento pessoalizado que predominou historicamente. Afirmar a universalidade como direito a todos estabelece a possibilidade de superar a condição de subalternidade arraigada e manifestada no clientelismo, na política do favor e da ajuda e, porque não dizer, da dominação. O acobertamento da condição de direito e a seletividade pessoal tem origem no modelo pré-republicano e que se mantém presente na república, pois perpassa a história contrapondo-se ao interesse público ou a cidadania (SPOSATI, 2006).

Este contexto remete a pensar a idéia de uma determinada representação social na concepção onde o “antigo” coexiste com o suposto “novo”, ainda que normatizado legalmente. Almeida (1997) por sua vez esclarece que “as representações sociais nascem a partir de interesses de grupos ou frações de classe que desenvolvem formas de explicar o real segundo tais interesses”

(p.23). São interesses que desviam o caráter coletivo e reforçam perspectivas privadas, individuais e pessoais.

Os processos de representações para Almeida (1997) ocorrem no interior de determinados núcleos representativos<sup>60</sup>, ligados a fatores externos ao mundo da representação. Neste processo, tanto o nascimento quanto seu desenvolvimento como também os movimentos de decomposição e recomposição que perpassam as representações estão condicionados ao mundo das representações.

A partir desta perspectiva, uma representação pode ser tanto reforçada quanto fragilizada, de acordo com as [...] demandas geradas no campo das relações sócio-históricas”(ALMEIDA, 1997, p.23). Este entendimento conceitual de representação assenta-se na matriz teórica que caracteriza representações como mediações.

Assimilar e compreender que todos têm direitos e superar condicionalidades pessoalizadas e privadas, supõe o estabelecimento de novas relações fundadas não só em novos conceitos, e sim no reforço cultura e de valorização do coletivo.

A Carta Magna promulgada, no último quartel do século XX, representa o alcance conceitual da democracia do país ao reconhecer e ampliar os direitos do homem, em especial os da esfera social. Alcançar e instituir direitos exigem um processo de democracia instaurado a fim de consolidá-los, uma vez que requer maturidade social, persistência permanente, ou melhor dizendo,

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia, sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos ( BOBBIO 1992, p.1).

---

<sup>60</sup>As representação são sempre ligada a um núcleo que agrega diferentes representações a ele vinculado que assim sendo se fortalecem mutuamente. Este entendimento remete a [...] privilegiar o estudo da representação que está no centro do núcleo, embora não seja fácil reconhecê-la, pois a sua investigação permite que se identifique as representações a ele filiadas, bem como as relações que se estabelecem entre elas”(ALMEIDA, 1997,p.22).

Com esse argumento, o autor afirma que o alcance dos direitos são históricos por emergirem em decorrência de determinadas [...] lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma só vez nem de uma vez por todas” (p.5). O fato de serem históricos exige um processo que somente se instaura mediante um conjunto de determinações como avanço teórico-conceitual, possibilidades de incluí-los nas fundamentações legais que traduzam novas prerrogativas legais, estruturas e culturas institucionais de modo a serem permeáveis para acolher processos de reorganização do modo de funcionar das organizações e efetivá-las no plano da prática.

Esse modo de identificar o avanço dos direitos do homem somente se efetiva pelo gradativo investimento em reconhecer as possibilidades, seja no que se refere a compreensão abstrata, inserção institucional e consolidação legal presentes na esfera da sociedade. A ampliação dos direitos sociais se exprime através do preceito constitucional que os normatiza com base na seguinte conceituação:

são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição (CF. Art. 6 ).

Consubstanciada a Assistência Social como um direito, em que pese a indicação “aos desamparados” e, historicamente, eles são definidos como excluídos de possibilidades de trabalho, por uma condição histórica somos obrigados a reconhecer outras nuances dadas ao conceito, pelo menos no que diz respeito a especificar de qual desamparo está sendo falado. Assim, situar objetivamente a particularidade da Assistência Social, integrada ao complexo da seguridade brasileira, aponta entre os objetivos inerentes ao sistema de seguridade a “universalidade da cobertura do atendimento” (CF. Art.194. Parágrafo I).

O anúncio desse entendimento conceitual de seguridade atribui à Assistência Social o que se poderia designar como co-responsabilidade com a

Saúde e Previdência e, ao mesmo tempo, destas para com a Assistência a fim e sua consolidação universal possível aos que necessitarem.

### **3.2.2 Intersetorialidade: uma condição para o atendimento universal**

Intersetorialidade pode ser denominada como uma direção para uma prática gerencial que repercute na execução articulada entre as diversas políticas sociais setoriais, transcendendo o caráter específico inerente a cada uma. Entretanto, não significa que o caráter substantivo e que origina seus objetivos sejam relegados. Antes ele se caracteriza pelo reforço de ações conjuntas em favor da resolução de situações que afetam socialmente indivíduos ou populações.

Neste sentido, a prática da intersetorial contém, *a priori*, maior potência para se contrapor aos desafios a serem superados no âmbito das políticas sociais, dado a complexidade do objeto que lhe é inerente. Mais do que uma prática gerencial e de execução, a intersetorialidade também se caracteriza como uma estratégia que, ao se consolidar, possibilita ampliar o raio de abrangência que no âmbito de uma única política é limitada e [...] insuficiente para enfrentar as imensas carências que assolam a população” (VIANNA, 2005, p. 89). Assim, a intersetorialidade também visa contribuir para a afirmação de que uma política social isolada não responde, na totalidade, pelo conjunto de demandas que lhes são atribuídas setorialmente, se considerada a perspectiva de um atendimento integral aos seus mandatários.

A intersetorialidade apresenta-se no cotidiano configurada em arranjos que se expressam em ações integradas que devem ser caracterizadas como possibilidades de acesso a diferentes políticas sociais: uma contraposição à fragmentação e à fragilização das mesmas. Um entrevistado sustenta a idéia de que a intersetorialidade transcende a incompletude de uma política social na medida em que

garante o acesso aos direitos das famílias mais desfavorecidas do município, dando possibilidades para uma melhor qualidade de vida, com condição de sobrevivência digna ao ser humano, como habitação e saúde (Entrevistado 2).

É a definição de que o princípio da intersetorialidade se materializa no acesso a diferentes políticas setoriais como assistência social, saúde,

previdência, trabalho, habitação, desenvolvimento econômico. Esta articulação se caracteriza por instâncias expressas por ações definidas e realizadas por sujeitos, em instituições, com projetos e programas inseridos como estratégia de gestão presente a partir de cada política social. Tudo isso pressupõe identificar e compatibilizar demandas como afirma um entrevistado:

penso que falta uma maior articulação para identificar as demandas para que a oferta de serviços atinja exatamente onde a demanda existe, e não o contexto da sobreposição de ações, já que sabemos que, atualmente, este contexto existe no município. Ou seja, há regiões onde existem várias entidades, atuando em detrimento de outras que não têm nenhuma atividade (Entrevistado 19).

Estas instâncias, por envolverem ações de sujeitos, produzem e reproduzem a cultura dos mesmos, podendo tanto consolidar a intersetorialidade como prática gerencial, quanto favorecer sua fragilização e ater-se a um gerenciamento pontual e restrito com repercussão nos direitos a serem alcançados.

Por considerar que, em tais instâncias, se fazem presentes ações de sujeitos com saberes específicos que lhes são inerentes, eles representam desafios a serem compartilhados e disponibilizados em prol da estratégia gerencial e da execução intersetorial.

Assim a demarcação de acesso a direitos sociais com caráter universal apoiado na intersetorialidade, ainda que seja uma categoria essencial, não desvelam na raiz dos documentos básicos se não forem consolidados outros desafios que perpassam esta prática necessária.

### **3.2.3. Assistência Social e sua relação com a universalidade**

Analisar a abrangência da Política de Assistência Social requer situá-la no contexto de intervenção inerente ao Estado Moderno, que através de políticas sociais, regula possibilidades de manter e reproduzir socialmente parcelas da população. O Estado, ao cumprir a função de manutenção e reprodução social, representa

A emergência da concepção de cidadania como um conjunto de direitos atribuídos ao indivíduo frente ao Estado nacional é, pois, produto do desenvolvimento do próprio Estado capitalista, requerendo, portanto uma análise da natureza deste Estado para sua compreensão integral (FLEURY, 1994, p.11).

A Política de Assistência Social, como uma política social, está constituída a partir da necessidade do próprio Estado. Ao gerar no seu interior, a necessidade da mesma, a faz a partir de relações que se estabelecem contraditoriamente que escondem e possibilitam, ao mesmo tempo, a condição de cidadania. Nestes termos Fleury (1994), ao analisar este aspecto se refere nestes termos:

[...] a cidadania - como relação que se estabelece entre os indivíduos, igualados a nível formal, seu Estado, através da participação dos primeiros no exercício do político e no atributo de um conjunto de direitos positivo frente a este Estado - é condição de reprodução da dominação social, desde que oculta a existência das relações contraditórias de exploração. Nega inclusive a existência de atores coletivos, as classes sociais, sem interesses contraditórios e antagônicos, sendo portanto essencial para a construção da ideologia liberal do Estado com representante da vontade coletiva. Neste sentido, a relação de cidadania é condição da consolidação das desigualdades de classe, remetendo os requisitos de igualdade a um plano formal que impede de problematizar as desigualdades existentes no nível social e a relação do Estado com as classes sociais (p.43:44).

Dessa forma, a própria existência e necessidade da presença do Estado cumpre o papel determinante e condicionante para a concepção normatizadora e de alcance dos direitos sociais constitutivos das políticas sociais. No caso brasileiro equivale dizer que a inclusão do princípio da universalidade, no final os anos 80 do século XX, respondeu às expectativas da democracia e ampliação do estoque de direitos sociais associados à cidadania que a sociedade organizada reivindicava (YAZBEK, 2004; VIANNA, 2005). O contexto possibilitou afirmar que a universalidade, como direito e direção para o acesso à Política de Assistência Social integrada ao sistema de Seguridade Social, pela primeira vez na história brasileira.

Situar a universalidade como princípio da Assistência Social caracteriza-se como um horizonte onde a dimensão jurídica e, em última instância, a estrutura executiva para sua consolidação, expressam tais contradições na relação direta

com o cidadão que demanda os direitos sociais previstos a partir da relação com o Estado.

Neste sentido, a concepção do contraditório presente na categoria universalidade não se evidencia de imediato nos enunciados normativos, os quais caracterizam os princípios, as leis, as regras e as normas da mesma. Numa primeira aproximação apresenta-se como possível de ser alcançado e com sentido de um alcance efetivo. É a própria razão de sua existência que faz com que um entrevistado perceba como ela é relativa e inacabada:

a questão da universalidade de direitos na política de Assistência Social [...] acredito ser relativa. Existe necessidade de um avanço, embora muitas coisas já tenham sido garantidas, mesmo sendo somente no papel (Entrevistado 17).

Esta é outra proposição de universalidade que de imediato expressa a possibilidade de todos os indivíduos terem acesso e estarem integrados ao alcance dos direitos sociais. Neste sentido, mesmo afirmando que todos possuem o direito, a extensão dos mesmos não contempla todos de tal possibilidade. Assim, refletir acerca da categoria universalidade, objeto deste estudo, requer considerá-la como uma proposição submetida à incompletude.

A relação contraditória da categoria da universalidade se constitui num fenômeno que não se apresenta numa condição concreta e sim constituindo um mundo de pseudoconcreticidade.

O mundo da pseudoconcreticidade é um claro-escuro de verdade-engano. O seu elemento próprio é o duplo sentido. O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno indica algo que não é ele mesmo e vive apenas graças ao seu contrário (KOSIK, 95, p. 15).

Assim o conteúdo de se manifesta na categoria universalidade ao se apresentar como norma traduzida em princípio cuja regulação está afeta ao Estado, apresenta-se como um fenômeno que produz e reproduz contradições.

Também há de ser considerado que um princípio inerente a um fundamento legal de uma política social, tal qual a universalidade na Assistência Social, não contém em si a dimensão operacional inerente a sua execução. Seus fundamentos, ao se materializarem, estão condicionados a limites atinentes a estruturas físicas, orçamentárias e de recursos humanos. Ademais estes são potencializados por representações produzidas pelos sujeitos da pesquisa que ao reconhecer tais limites, o fazem sem vincular a historicidade necessária para a construção de um alcance efetivo.

A relação da universalidade relacionada com a estrutura operacional, que envolve recursos humanos, materiais e financeiros para a execução da Assistência Social, é recorrente nas falas dos entrevistados atuantes na mesma. Observa-se esta reincidência nos fragmentos de diversos entrevistados:

eu acho que há falta de pessoal, precisaria mais pessoal, recursos financeiros e humanos. Humanos também porque não tem como dar conta da demanda que todos temos nas prefeituras municipais, não adianta (Entrevistado 10).

Com certeza precisávamos de um assistente social com carga horária semanal de quarenta horas e não só vinte. Também a falta de um psicólogo na Política de Assistência Social é percebido (Entrevistado 7).

Eu vejo que as vezes esbarramos na questão financeira [...] e isso limita muitas vezes. O atendimento, se limita na questão financeira[...].(entrevistado 11).

Como nos trabalhamos com “orçamento público”, nem sempre este orçamento permite acesso a todos. Não há recursos disponíveis para atender a todas as demandas do município (Entrevistado 14).

E até mesmo de material e de carro[...] não temos quase, fica inviável o nosso trabalho de visitas domiciliares às famílias. Sempre tendo que solicitar para outras secretarias, que também nunca têm A universalidade sempre por prioridade (Entrevistado15).

[...] porque tem falta de recursos humanos, recursos materiais e falta principalmente de dinheiro. Com certeza nos precisaríamos de uma assistente social com quarenta horas semanais e não só vinte horas semanais. E a falta do psicólogo na assistência social é crucial [...]. E também bate muito na parte do recurso financeiro. Muita coisa a gente não consegue fazer, embora vê necessidade e urgência[...]. E até mesmo de material e de carro[...] não temos quase, fica inviável o trabalho nosso na rua. Sempre tendo que solicitar para outras secretarias, e também nunca têm. A universalidade é sempre por prioridade (Entrevistado16).

Recursos humanos, financeiros e materiais, ainda que reais para conformar a abrangência do acesso à Assistência Social e justificar o limite no acesso à universalidade, ao serem evidenciados, se apresentam desprovidos da contradição que lhe é inerente. Assim, a fala dos entrevistados explicita que a universalidade é compreendida como unilateral e por isso fragmentada.

Outra ponderação se localiza no espectro da Política Setorial da Assistência Social que se constitui como universal por integrar o sistema de seguridade brasileiro. Embora seja válida a proposição universal, afirmativa de que todos possuem direito, esta política também é regida por outra proposição cuja sua natureza justifica atender não a todos mas a todas as vulnerabilidades a que as pessoas estão expostas.

Neste sentido, a política de Assistência Social se diferencia de uma institucionalização onde todos estão integrados, pois suas especificidades se constituem na reprodução social, ou de proteção decorrentes de conjunturas adversas do âmbito social, ambiental e familiares. A partir desta especificação, a Política de Assistência Social, na sua origem, se diferencia também de outras políticas sociais igualmente universais como a educação, que deve abranger a todos obrigatoriamente até os 14 anos de idade, pois visa à formação do indivíduo como ser social, ou seja, formação para a vida.

Da mesma forma, ocorre com a política de Saúde onde a preservação da vida impõe que todos sejam atendidos preventivamente como cuidado para a continuidade da vida. Assim a Assistência Social está para o universal enquanto um direito ao que dela necessitar, educação e saúde como um direito a todos por tratar-se de algo que todos delas necessitam, indiscutivelmente.

Qualquer uma das duas ponderações acima, seja a dimensão da estrutura operacional ou relativo as especificidades inerentes à Assistência Social, remete também a considerar que o princípio da universalidade, como direito do cidadão e dever do Estado, deve estar sob o controle democrático a ser exercido pela

sociedade civil<sup>61</sup> através da população. Perspectiva que pressupõe a presença de correlação de forças no seio do gerenciamento estatal como condição para que ações inerentes a seus deveres sejam operacionalizadas.

Na seqüência serão aprofundados os conteúdos tratados neste capítulo com atenção especial para os direitos socioassistenciais vinculando-os a seguranças que a Assistência Social, através do SUAS devem efetivar como integrado a proteção social.

---

<sup>61</sup> Embora seja um tema instigante, não é proposta deste trabalho debater as possibilidades de abrangência das públicas sociais a partir dos novos espaços de participação democrática. Para esta discussão, ver entre outros: ALVAREZ, Sonia, DAGNINO Evelina, ESCOBAR, Arturo (2000). Cultura e política nos movimentos sociais Latino-Americanos novas leituras; DAGNINO Evelina (Org) (2002) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil; PINTO, Céli R. J. (2004) Espaços deliberativos e a questão da representação.

#### **4 OS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Neste último capítulo, o objetivo é avançar a discussão sobre qual a natureza da universalidade que perpassa o cotidiano da Política de Assistência Social. Para continuar o desenvolvimento desta idéia há que se considerar que a universalidade nesta política diz respeito “aos que dela necessitar”. A partir das especificidades demarcadas na Política Nacional de Assistência Social, estas constituem-se em seguranças de rendimentos, de acolhida e convívio. O que ainda permanece pouco evidenciado é qual a dimensão e circunstâncias que demarca os que necessitam destas seguranças. Outro aspecto que acompanha a análise desse tema é o caráter intersetorial do Sistema de Seguridade Social, mais especificamente, a relação da Assistência com a Previdência Social<sup>62</sup>.

Assim, as especificidades e a intersetorialidade dessas duas políticas são centrais para esta discussão: uma para definir o que lhe compete e a outra para demarcar sua abrangência de atendimento, sobretudo quando a demanda ultrapassa as especificidades de cada uma.

Para realizar a análise das especificidades da proteção social que competem à Assistência social e sua intersetorialidade com a Previdência Social, optou-se, por evidenciar os direitos socioassistenciais. Estes foram utilizados por ser a mais recente produção, com discussão ampliada, entre os atores da Assistência Social. Eles serão apresentados a partir do estabelecimento de um diálogo como os conceitos de universalidade, seguranças e, conseqüentemente, de serviços e benefícios.

Ao analisar os direitos socioassistenciais foi possível perceber que estes se encontram em fase de desenvolvimento e não indicam avanços além dos já consolidados da CF e na LOAS.

Tais direitos reiteram os princípios, as diretrizes e os objetivos da política

---

<sup>62</sup> Embora o Sistema de Seguridade Social abranja a Previdência, Assistência Social e Saúde, nesta tese não ser, a analisada a relação com esta última.

previstos na LOAS (1993) desde sua institucionalização. Esta constatação corrobora para refletir onde estariam os limites para o acesso e, conseqüentemente, aprofundar o entendimento do princípio da universalização da Assistência Social, no contexto da Seguridade.

Os direitos socioassistenciais ao serem deliberados em Conferências<sup>63</sup>, evidenciam o contexto desta política na sociedade brasileira como um investimento democrático necessário à sua consolidação. Entretanto, seu conteúdo é fruto de um processo em que os avanços são gradativos, pois refletem o momento histórico da sociedade. Este ao ocorrer, representa a capacidade de organização e correlação de forças possíveis que pela participação e democracia foi e é alcançada.

Assim, não somente para quem pretende definir conceitualmente direitos sociais, mas, sobretudo para os que se envolvem na operacionalização da Assistência Social, são postas inúmeras dificuldades. Dificuldades que se impõem, sobretudo pelos limites inerentes ao modelo econômico vigente que restringe o acesso aos direitos sociais para todos.

Neste sentido, a discussão dos direitos socioassistenciais contribui para reforçar a necessidade da definição da política e, conseqüentemente de sua abrangência, mesmo reconhecendo-a como pertencente a um contexto impregnado de contradições.

Embora os direitos socioassistenciais se apresentem reiterando objetivos, princípios e diretrizes já aprovados, considera-se que podem subsidiar a discussão da abrangência da Política de Assistência Social. Neste sentido os mesmos são utilizados aqui como a base para subsidiar a discussão do conceito de proteção social presente no SUAS, ou seja, as seguranças de rendimentos, de acolhida e convivência que cabem as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

---

<sup>63</sup> O processo de discussão dos direitos socioassistenciais ocorreu nas conferências municipais, estaduais e nacional de Assistência Social ocorridas em 2005.

Na seqüência, serão tratadas as seguranças de rendimentos, acolhida e de convivência, articulando-as com dados coletados em fontes secundárias e as falas dos sujeitos que participaram das entrevistas.

#### **4.1 A segurança de rendimentos**

As seguranças instituídas na atual Política de Assistência Social permeiam a história da proteção social desde o início da civilização. Abrangem o provimento de necessidades originárias de situações involuntárias, freqüentemente vinculadas à doença, ao desemprego prolongado, à velhice, a fragilidades e diferentes formas de violências, como as intrafamiliares, o abuso e a exploração sexual. Incluem proteções contra outras formas de desigualdades, preconceitos e discriminações. Abrangem ainda, atendimento a situações de abandono, de rompimento e ou fragilização de vínculos familiares, comunitários e sociais, intempéries ou desastres naturais que repercutem em desabrigamentos, entre outras situações (SPOSATI, 2001;PAIVA, 2006).

Genericamente, pode-se definir a proteção social como uma ação coletiva destinada a proteger os indivíduos ou famílias contra os riscos inerentes à vida humana e ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos da vida natural e social (DI GIOVANNI, 1998;VIANA e LEVCOVITZ, 2005). Para Di Giovanni, (1998), o conceito de proteção social abrange também,

[...] tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (p. 10).

A proteção social como um direito social no Brasil, ainda que tenha avançado no que concerne à legislação, evidencia uma lenta consolidação que recoloca continuamente a necessidade de afirmá-la como uma “condição de direito”, ou seja, um direito a ter direitos. A 5ª Conferência Nacional de Assistência Social explicita esta realidade, ao reafirmar o

**Direito**, de todos e todas, a usufruir dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à **proteção social não contributiva** de assistência social efetiva com dignidade e respeito (Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília. 2005).

Nessa Conferência, que organizou seus debates e deliberações sobre 10 direitos socioassistenciais previamente definidos, o primeiro a ser referenciado é o Direito à proteção social não contributiva. Este demarca reconhecimento da necessidade de segurança de rendimentos a parcelas da população que permaneceram, ou permanecem à margem da mesma por razões involuntárias.

Tanto a CF, a LOAS quanto a Política Nacional elegem como segmentos da população prioritária de proteção social, idosos<sup>64</sup> e os pessoas com deficiência<sup>65</sup>. Para esses dois segmentos foi instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que se refere a segurança de rendimentos.

Na rede de proteção básica da Política de Assistência Social, o BPC e os Benefícios Eventuais instituídos constitucionalmente se relacionam à garantia da segurança de rendimentos não contributivos<sup>66</sup>. O BPC destina-se a pessoas idosas, acima de 65 anos, e deficientes incapacitados<sup>67</sup> para o trabalho e para a vida independente, cuja renda familiar per capita seja inferior a ¼ de salário mínimo. A estes a política garante 1 salário mínimo de benefício mensal (LOAS,

---

<sup>64</sup> Considera-se idoso, para os efeitos da Política Nacional do Idoso, conforme Artigo 2º, a pessoa maior de sessenta anos de idade. Inicialmente quando da aprovação da LOAS, o acesso do idoso ao BPC ocorria a partir dos 70 anos ou mais. Foi alterada, passando para 67 anos conforme Art. 38, a partir de 1º de janeiro de 1998 e 65 anos a contar da Promulgação do Estatuto do Idoso em 2003.

<sup>65</sup> Conforme a Política Nacional para a Integração da Pessoa Com Deficiência Art. 4º É considerada pessoa portadora de deficiência as que possuem deficiência física, deficiência auditiva, deficiência visual e/ou deficiência mental (1999).

<sup>66</sup> Embora o Bolsa Família ocupe um lugar expressivo na Política de Assistência Social que garante segurança de rendimentos, não se constitui num direito constitucional como o BPC e os Benefícios Eventuais. Trata-se de um Programa de Governo, criado pela Lei N° 10.836, de 09 de 2004, que unifica os procedimentos do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado a Educação - Bolsa Escola, instituído em 2001, Programa Nacional de Acesso à Educação (PNAE), criado em 2003, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde- Bolsa Alimentação instituído em 2001, Programa Auxílio Gás de 2002 e do Cadastro Único de 2001.

<sup>67</sup> A cada dois anos o BPC é revisado para averiguar se o beneficiário ultrapassou o critério de renda que condiciona o ingresso ao benefício.

1993; PNAS, 2004). Este benefício possibilitou que parcela significava da população passasse a auferir rendimentos continuados.

No que diz respeito ao segmento de idosos e deficientes o BPC vem como forma de instituir o que até 1996 era praticado pela Política de Previdência Social, de modo contributiva, sob o título de Renda Mínima Vitalícia (RMV), que utilizava a denominação de “inválidos”. Esta era dirigida aos que tivessem recolhido no mínimo, 12 contribuições previdenciárias. Com o fato de não mais ser contributivo, essa segurança de rendimentos pela Assistência Social, amplia a faixa de beneficiários, com a inclusão de um contingente alijado do mercado de trabalho e ao mesmo tempo desprovido ou com insuficiência de rendimentos para sua sobrevivência.

Com a instituição do BPC a RMV foi extinta colocando uma parcela da população em situação de desproteção social, pois o acesso a RMV não incluía o corte de renda como condicionalidade, reforçando o hiato social analisado nessa tese. Em situações desta natureza, a extinção do RMV deixa uma lacuna de cobertura que não é suprida por nenhum outro benefício.

Independente do fato de estar focado na população que se encontra na situação de extrema pobreza, representada pelo universo dos que percebem até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo per capita, o BPC foi um avanço para as pessoas que durante sua vida estiveram impossibilitadas de contribuir para a Previdência Social. O BPC vai gradativamente ampliando o número de beneficiários ao mesmo tempo em que substitui o RMV como é possível perceber ao comparar os dados que integram a Tabela 7.

**Tabela 7** - Número de beneficiários do BPC e RMV e valor gasto no pagamento de benefícios no Brasil, nos anos 2005 e 2006

<b>Especificação do Benefício</b>	<b>Benefícios pagos em 2005</b>	<b>Total gasto em 2005* (R\$)</b>	<b>Benefícios pagos em 2006</b>	<b>Total gasto em 2006 (R\$)</b>
BPC (idoso)	1.065.604	3.614.931.846	1.183.840	4.606.245.556
BPC (deficiente)	1.211.761	4.223.706.476	1.293.645	5.112.542.025
RMV (por idade)	157.860	604.723.319	135.603	591.798.567
RMV (por invalidez)	340.715	1.271.076.861	310.806	1.316.567.069
<b>Total</b>	<b>2.775.940</b>	<b>9.714.438.502</b>	<b>2.923.894</b>	<b>11.627.153.217</b>

Fonte: MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: \* Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2006.

Embora se constate que no âmbito nacional há um crescimento substantivo da cobertura do BPC, ao analisar o desenvolvimento desse benefício nos municípios que integram a pesquisa, percebe-se ser ínfimo o número de idosos com mais de 65 anos por ele beneficiado, conforme Quadro 9. Esta pesquisa não se ateve a analisar as razões pelas quais tal comportamento vem se processando.

**Quadro 9** - População com mais de 65 anos e número de BPC pagos por mês em 2007

<b>Municípios</b>	<b>65 anos e mais*</b>	<b>Idosos com BPC**</b>
Candelária	3 054	78
Ibarama	359	2
Lagoa Bonita do Sul	216	1
Rio Pardo	3 917	230
Santa Cruz do Sul	9 521	185
Segredo	594	2
Sinimbu	1 178	7
Sobradinho	1 209	52
Vale Verde	368	2

Fonte: \*IBGE, Contagem da População 2007 e \*\* Ministério de Desenvolvimento Social, 2007.

Ainda que ao longo do período de existência do BPC tenha ocorrido avanços, destaca-se que este benefício monetário como segurança de rendimentos se apresenta limitado na região do Vale do Rio Pardo. A própria condição que permite o acesso ao BPC ocorre a partir não aptos para o trabalho, desde que idosos e deficientes, aliados a outros critérios que para o acesso ao benefício esta estabelecido.

Nas demais circunstâncias de vulnerabilidade apontadas no início deste item, o aporte da política de Assistência Social ocorre sob forma de benefícios eventuais e não continuados. Inclui-se aqui a situação de pobreza, atendida através do Programa Bolsa Família, que embora objetive a segurança de rendimentos, não tem caráter de permanência nem respaldo legal, sendo apenas um Programa de Governo.

Pode-se inferir que a segurança de rendimentos para os indivíduos que se encontrem temporária ou permanentemente em situação de vulnerabilidade social, pode ser alcançada tanto por uma política social contributiva, como é o caso da Previdência Social, como não contributiva, como é o caso da Assistência Social. Embora ambas as políticas integrem o sistema de Seguridade, a responsabilidade de cada uma está afeta a sua área distinta: a Assistência e a Previdência Social. Esta última se destina a efetuar

[...] cobertura dos efeitos de contingências associadas ao trabalho, resultante de imposição legal e lastreado nas contribuições dos afiliados para seu custeio; tem por objetivo ofertar benefícios aos contribuintes - previdentes – quando, em ocasião futura, ocorrer perda ou redução da sua capacidade laborativa” (VIANNA, 2005, p.91).

Esta linha divisória de benefícios contributivos e não contributivos *a priori* é que origina, em parte, a demanda da Previdência e da Assistência Social, e na perspectiva de intersectorialidade garante proteção a todos. Assim, a segurança de rendimentos dos aptos, inseridos no mercado de trabalho e que sejam contribuintes, é de responsabilidade da política de Previdência Social. Os inaptos para o trabalho, que sejam deficientes e idosos acima de 65 anos, terão sua

segurança de rendimentos através da política de Assistência Social, conforme garantia constitucional, mediante o BPC.

Quando se menciona aptidão e inserção no mercado de trabalho, refere-se àqueles indivíduos adultos formalmente inseridos no mercado, que contribuem para a previdência social. Esta situação ideal no entanto, não é a única vivenciada pelos trabalhadores brasileiros na atualidade. Desempregados e sub-empregados podem necessitar de estratégias de segurança de rendimentos, que a Previdência Social não lhes pode alcançar; assim, circunstancialmente passam a ser objeto de atenção da política de Assistência Social, a quem compete também, por força da própria LOAS, promover a integração destes no mercado de trabalho.

Boschetti (2003) que, ao analisar os objetivos da Política de Assistência Social, afirma que,

[...] o texto estabelece uma distinção na aplicação do direito entre aqueles que são e não capazes de trabalhar. Observe-se que a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima destinam-se especificamente àqueles cuja situação não lhes permite trabalhar: maternidade, infância, adolescência velhice, deficiência. Àqueles que não se inserem nestas situações, o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho (BOSCHETTI, 2003, p.46).

Pode-se dizer que a política de Assistência Social ocupa um espaço próximo ao da política de trabalho, no momento em que, para dar cumprimento a lei orgânica que a norteia, necessita criar estratégias intersetoriais de inclusão produtiva, para segmentos que momentaneamente se encontrem sem a cobertura da segurança de rendimentos. Atividades como associativismo, cooperativismo e outras formas de ocupação produtiva, foram também apontadas na 5ª Conferência Nacional de Assistência Social, como estratégias para dar cumprimento ao 8º direito socioassistencial, destinada ao enfrentamento do desemprego e como uma das atividades da rede de proteção básica.

Ao serem criados programas, projetos e atividades de inserção produtiva, há que se acautelar que os mesmos assegurem a inserção ou reinserção formal

no mercado de trabalho, garantindo renda individual ou familiar, pois ao contrário, se não oportunizarem ocupações formalizadas, irão reiterar a situação de desproteção do trabalhador e do próprio sistema previdenciário, que não contará com a contribuição devida.

No que se refere aos aptos ao trabalho é importante ressaltar que, no âmbito da proteção da seguridade, devem-se distinguir os ocupados e os desempregados. Para os que se encontram ocupados, há que se considerar a capacidade e as formas de inserção no mercado vinculando-as a contribuição previdenciária e, conseqüentemente o alcance da proteção social.

Ao buscar dados sobre a contribuição da Previdência Social de trabalhadores ocupados constatou-se a inexistência destas informações sistematizadas a partir da realidade da Região do Vale do Rio Pardo. Considerando no entanto, ser importante identificar o grau de proteção social existente entre os trabalhadores aptos para o trabalho, utilizou-se dados de pesquisa realizada na Região Metropolitana.

A partir dos dados da Tabela 8 percebe-se a existência de segmentos que ficam excluídos da possibilidade de acesso ao trabalho formalizado e, por conseguinte de contribuição previdenciária.

**Tabela 8** Distribuição dos ocupados por formas de inserção no mercado de trabalho e contribuição à Previdência Social, na RMPA - subperíodos 1 (jul./92 - jun./94), 2 (jul./94 - jun./96), 3 (jul./96 - jun./98), 4 (jul./98 - jun./00) e 5 (jul./00 - jun./02)

FORMAS DE INSERÇÃO	SUBPERÍODOS									
	CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA									
	1		2		3		4		5	
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Inserção padrão (Assalariado do setor público e privado com carteira e empregador em empresa >5)	0,2	99,8	0,2	99,8	0,3	99,7	0,4	99,6	0,5	99,5
Contratação flexibilizada (Assalariado do setor público e privado, sem carteira, autônomos e profissionais universitários autônomos)	65,5	34,5	66,1	33,9	58,9	41,1	59,8	40,2	61,2	38,8
Informal tradicional (assalariado sem carteira, autônomos com e sem equipamentos, dono de negócio e trabalhador familiar sem remuneração)	50,5	49,5	52,9	47,1	50,2	49,8	53,4	46,6	55,5	44,5
Ocupações não classificadas e/ou mal definidas	67,9	32,1	70,4	29,6	67,4	32,6	74,3	25,7	72,8	27,2
<b>Total</b>	<b>23,7</b>	<b>76,3</b>	<b>25,7</b>	<b>74,3</b>	<b>25,6</b>	<b>74,4</b>	<b>29,0</b>	<b>71,0</b>	<b>30,0</b>	<b>70,0</b>

FONTES: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio da PMPA

O período de 1992 a 2002 apresenta uma configuração que aumenta gradativamente o percentual de trabalhadores que não efetuam contribuição previdenciária. De acordo com as formas de inserção definidas na Tabela 8, é possível perceber que a contratação flexibilizada, a informal tradicional e as ocupações mal definidas, são as mais expostas à desproteção previdenciária. Como consequência disso, podemos aferir que haja um aumento de situações decorrentes de adoecimento ou acidentes de trabalho, sem cobertura previdenciária, uma redução ou adiamento de uma aposentadoria futura, além de outros benefícios.

A contribuição previdenciária determina o acesso a 10 modalidades de benefícios. Ser segurado da Previdência outorga ao trabalhador obter segurança de rendimentos em situações diversas de sua vida como: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, Auxílio-doença, Auxílio-acidente, Auxílio-reclusão, Pensão por morte, Salário-

maternidade e Salário-família. Estes trabalhadores que embora ocupados se mantêm desvinculados de contribuição previdenciária, além de estarem desprotegidos de rendimentos continuados, estão impossibilitados de acessar rendimentos nos interregnos de trabalho, à exceção do seguro desemprego.

São desconhecidas as razões pelas quais os trabalhadores ocupados deixam de contribuir para a Previdência Social. Pode-se inferir várias hipóteses: insuficiência de rendimentos continuados diante de trabalho flexibilizado, desinformação quanto a importância de mecanismos de proteção social ou outras que caberia investigar em pesquisa específica.

Também ao analisar dados mais recentes, relativos ao ano de 2007, observa-se na Quadro 10, como se comportou a contribuição nas categorias clássicas de inserção (com e sem carteira de trabalho, autônomos empregados domésticos e outros).

**Quadro 10** – Distribuição dos ocupados por posição na ocupação, segundo contribuição à previdência e rendimento médio real na RMPA em 2007

Modalidades de inserção	Contribuição à Previdência (%)		Rendimento (R\$)
	Sim	Não	
Assalariados com carteira (formalizados)	100	0	1117
Assalariados sem carteira	11,3	88,7	657
Trabalhadores autônomos	28,2	71,8	867
Empregados domésticos	51,6	48,4	455
Outros (inclui empregador, profissional universitário autônomo, dono de negócio familiar e trabalhador familiar sem remuneração).	71,7	28,3	1913

Fonte: PED - RMPA - Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA  
 NOTA: Inflator utilizado: IPC-IEPE; valores em reais de dez./07.

Percebe-se que nestas categorias de trabalhadores não houve alteração significativa quanto ao recolhimento previdenciário, se comparado aos anos da década anterior.

Estes trabalhadores não inseridos na Previdência Social, somente poderão acessar os rendimentos continuados, - no caso do BPC gerido pela Assistência Social - quando atingirem 65 anos, estiverem inaptos para o trabalho e tiverem renda familiar até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo per capita.

Outra situação que merece ser destacada diz respeito ao trabalhador desempregado. Neste contingente, verifica-se que a condição de desemprego<sup>68</sup>, o coloca num contexto de desproteção. Alguns poucos conseguem acessar o seguro desemprego<sup>69</sup>. Também é inexpressiva a existência de aposentadoria ou pensão entre os desempregados conforme pode ser identificado no Quadro 11.

**Quadro 11** - Distribuição dos desempregados, segundo recebimento de seguro-desemprego e de benefícios previdenciários na RMPA, 2007

Benefícios	Desempregados	
	Sim	Não
Seguro desemprego	6,5	93,5
Pensão ou aposentadoria	(1)	98,2

Fonte: PED - RMPA - Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA  
(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

O acesso limitado ao seguro-desemprego pode ser atribuído a formas de inserção no mercado sem contribuição previdenciária continuada. Isto porque nos critérios se inclui ter sido empregado por um período mínimo de 6 meses nos últimos 3 anos, não estar recebendo benefício de prestação continuada da Previdência Social (aposentadoria, auxílio-reclusão, auxílio-doença), exceto o auxílio-acidente e pensão por morte. Considerando que o número máximo de parcelas do seguro desemprego são cinco, e que a média de tempo de procura

<sup>68</sup> Conforme metodologia da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), desempregado integra o conjunto de pessoas que se encontram em desemprego aberto, desemprego oculto pelo trabalho precário e desemprego oculto pelo desalento (PED-RMPA, 2007).

<sup>69</sup> O seguro-desemprego, gerido pelo Ministério do Trabalho, efetua cobertura de rendimentos ao trabalhador que tenha contribuído com a Previdência social. Neste sentido, o seguro-desemprego possui relação com a Seguridade Social na medida em que a esta cabe também compensar o trabalhador por perda da capacidade laborativa (VIANNA, 2005).

por um novo trabalho é de 38 semanas<sup>70</sup> (cerca de 9 meses), infere-se que os desempregados não tenham garantidos os rendimentos necessários durante o período em que se encontram desempregados.

As análises e comparações feitas até aqui, ainda que nem todas fundamentadas em pesquisas específicas, levam a concluir que existe uma zona de desproteção de rendimentos àqueles que se encontram aptos ao trabalho, porém desempregados ou sub-empregados, e que também não são alcançáveis pela Política de Assistência Social.

Nesta situação encontram-se as pessoas que durante sua vida não foram absorvidas pelo mercado de trabalho formal<sup>71</sup>, ou cuja inserção no mercado não possibilitou a contribuição previdenciária, ficando desprotegidas em casos de doenças prolongadas ou por inatividade<sup>72</sup>.

Esta lacuna estaria situada entre o acesso ao BPC e as formas de inserção no mercado de trabalho e à condição de desemprego. Ainda que necessário a realização de pesquisa quantitativa para verificar comprovações mais evidentes que as ilustradas nesta tese, infere-se a existência de uma zona de desproteção social entre as duas políticas: Previdência e Assistência Social.

Esta zona de desproteção social que aqui denomina-se “hiato social” compreende um contingente populacional que permanece à margem das duas políticas sociais e, por conseguinte, da Seguridade Social. Com a Figura 5 a tentativa é de expressar a configuração do limite da universalidade no âmbito da

---

<sup>70</sup> Conforme PED-RMPA a média de semanas que um trabalhador desempregado permaneceu procurando emprego em 2007 na RMPA.

<sup>71</sup> O mercado de trabalho formal é [...] aquele regulamentado pelas leis trabalhistas e integrado aos mecanismos institucionais que garantem a proteção do trabalhador, tais como a Previdência Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego[...] (MATTOSO, 2000, p.16). Para o mesmo autor, “Precarização das condições de trabalho – aumento do caráter precário das condições de trabalho, com ampliação do trabalho assalariado sem carteira e do trabalho independente (por conta própria). Esta precarização pode ser identificada pelo aumento do trabalho por tempo determinado, sem renda fixa, em tempo parcial, enfim, pelo que se costuma chamar de bico. Em geral, a precarização é identificada com a ausência de contribuição à Previdência Social e, portanto, sem direito à aposentadoria” (p.8).

<sup>72</sup>Para PED-RMPA., inativos é a parcela a População em Idade Ativa (PIA) (população cm 10 anos e mais) que não está ocupada nem desempregada (PED - RMPA. 2007).

Seguridade Social.

**Figura 5** - Sistema de Seguridade Brasileira: desenho dos limites da universalidade entre a Previdência e a Assistência Social



Fonte: Sistematização da Pesquisadora, dezembro 2007.

Embora o princípio da universalidade esteja garantido no âmbito da Seguridade Social, constata-se que um contingente populacional em idade ativa, se encontra num espaço de “hiato social”, o que significa que a universalidade tem limites.

Estes limites impõem à Política de Assistência Social uma reivindicação contínua para atender efetivamente “aos que dela necessitarem”. Neste sentido, um entrevistado afirmou que: “[...] A política de Assistência Social acaba se tornando excludente, porque atende algumas demandas, especialmente as que estão em maior vulnerabilidade” (Entrevistado 14). Da mesma forma, outro entrevistado, com base em sua vivência cotidiana, destacou:

universalidade não é realidade no Brasil, e nem no Município, a questão dos recursos para atingir esta universalidade também não é realidade. A assistência assim como o trabalho, a habitação e outras políticas com acesso universal não existe (Entrevistada 13).

A verbalização do entrevistado evidencia os limites postos para o acesso aos direitos sociais que se estabelecem na CF de 1988, entre eles a assistência, o trabalho e a habitação. Ao atentar para os objetivos definidos na Política de Assistência Social e focalizando a inserção do contingente da população que caracteriza o “hiato social”, verifica-se a necessidade de articulação intersetorial. Esta necessidade está traduzida como um direito socioassistencial, assim deliberado na V Conferência Nacional de Assistência Social.

E necessário compreender, portanto, que a perspectiva da universalidade da assistência social, [...] não é de integrar, massivamente, a população na condição de sujeitada, subalternizada. A questão não é assistência para todos, mas ter claros os direitos que são escamoteados pela face aparente da assistência” (SPOSATI, 1998, p. 16). A afirmação da autora permite inferir que, além do acesso a benefícios e serviços de proteção social com qualidade, a segurança de rendimentos deve estar integrada a outras políticas sociais, como um espaço para o exercício da condição de cidadão(SPOSATI, 2001).

A Assistência Social ao primar por ações de proteção, deve garantir ao indivíduo vulnerabilizado socialmente, a segurança de acolhida e convivência diante de situações adversas de sua vida, que será abordada no próximo item.

#### **4.2 A segurança de acolhida e de convivência para todos**

Na origem dos direitos socioassistenciais, estão incluídas as seguranças de acolhida e de convivência como especificidade da Política de Assistência Social.

A segurança da acolhida [...] supõe construir a possibilidade de cobertura a várias vulnerabilidades, como, por exemplo, pela invalidez, pela deficiência, pela velhice pela maternidade, pela morte, por um acidente, por ser criança, pela

violência, pela doença, pela ausência de referências ou parentesco, entre outras situações. Em cada uma destas questões é necessário propor qual será a cobertura de acolhida” (SPOSATI, 2001, p.72).

Ainda para Sposati (2001) “A segurança da vivência familiar e a segurança do convívio social são necessidades a serem preenchidas pela política de assistência social. Sabe-se, por exemplo, o quanto as práticas em relação à criança, ao idoso, à população de rua, mesmo as mulheres, as famílias, supõem políticas de incentivo e de criação de recursos como Centros de Convivência onde as pessoas com situações comuns ou diversificadas possam criar laços, encontrar saída para sua situação de vida e resguardo para os riscos que têm pela frente. [...] O padrão de sociabilidade precisa ser posto em questão, detectando as formas de comunicação em que se pauta. No caso da convivenciabilidade põe em questão o grau de tolerância/intolerância da sociedade e a capacidade de, por meio do convívio, agir e reagir aos tratamentos subalternizadores” (p.72:73).

O acolhimento e a garantia de convivência se materializam na disponibilidade de serviços, programas e projetos de natureza socioassistencial como direito a todos que se encontram em situações de fragilidade pessoal, familiar ou social. Os serviços devem garantir que os demandatários reforcem ou recomponham seus vínculos e referências familiares, comunitárias e sociais, reduzam seu sofrimento, alcancem um padrão de dignidade, encontrem alternativas para se resguardarem de riscos que possam surgir, reconstruam seus projetos de vida, exercitando autonomia e emancipação como cidadão (SPOSATI, 2001; PAIVA, 2006). O alcance desta dimensão está condicionado a uma ação intersetorial compreendida como:

Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela **articulação intersetorial** da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna, trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável (Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília. 2005).

Portanto, a assistência social deve primar pelo conjunto de direitos sociais e, para isto, é imprescindível sua relação com todas as políticas sociais de caráter público, como pressuposto para consolidar o atendimento integral ao ser humano vulnerabilizado.

Atuar com base nesta perspectiva da Política de Assistência Social significa transcender a cultura de atendimento aos “pobres”, como critério de acesso. Este pressuposto implica em disponibilizar serviços socioassistenciais que ampliem as possibilidades de atendimento em caráter universal, introduzindo uma cultura caracterizada por:

Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para construção da **autonomia pessoal**, dentro das possibilidades e limites de cada um (Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília. 2005).

A reafirmação do acesso a todos aos serviços socioassistenciais, retoma a necessidade de superar a cultura de que a pobreza é condição de acesso aos serviços de acolhida e convivência social. Neste sentido, a fala de um entrevistado permite uma reflexão sobre os critério prévios para o atendimento dos demandatários:

Eu acho que a gente tem cobrado muito o fato da assistência ser apenas atendimento de **doação** e investido para que seja também um aprendizado para as pessoas de **menos cultura**, de menos renda, de menos oportunidade de estudo, principalmente as pessoas idosas (Entrevistado 5).

O entrevistado ao fazer tal afirmação, reconhece a necessidade de mudar a cultura da benevolência verbalizada como “doação” e consolidar a noção de direito ao acesso dos serviços socioassistenciais. Porém, permanece presente o preconceito histórico de conceber o usuário como um desqualificado, pré-julgando sua condição cultural e atribuindo-lhe a necessidade de um aprendizado. A afirmação pode remeter a uma desconsideração ao aprendizado que o usuário acumulou ao longo de sua vida, subalternizando-o socialmente.

A manifestação também sinaliza o não reconhecimento de diferenças culturais expressas nos modos de vida dos demandatários da assistência social.

A expressão “menos cultura” é acompanhada da condição desigual expressa pela renda, pelo acesso as oportunidades e por ser idoso. Embora a condição de pobreza seja expressão de parte da desigualdade social, não é este o fator determinante para o acesso aos serviços de acolhida e convivência.

Assim, o reconhecimento de tais características da demanda no cotidiano de atendimento desta política, demonstra que não há uma análise mais acurada da realidade e evidencia uma pré-concepção que subordina o entendimento de riscos e vulnerabilidades à condição de insuficiência de renda e ao ciclo de vida.

Ao definir como mandatários [...] pessoas de menos cultura, de menos renda, de menos oportunidade de estudo, principalmente as pessoas idosas [...], permanecem ocultas as possibilidades de identificar as condições adversas que carecem de acolhimento. Da mesma forma permanecem encobertos fenômenos novos que afetam contingentes populacionais. Também compreender isoladamente a cultura, a renda, a escolaridade e a faixa de idade denota um limite para a garantia de atendimento aos que estão em situação de vulnerabilidade social. Posição similar é corroborada pela afirmação de outro entrevistado, quando afirma que:

os usuários, os que realmente necessitam dos serviços da Assistência Social, continuam sendo aquelas pessoas em situação de vulnerabilidades, com renda inferior ao salário mínimo. São pessoas que se encontram à margem, quase sempre, que procuram os serviços da Assistência Social. Procuram ajuda e direitos, que na verdade seriam universais, mas que continuam seletivos. A Assistência Social continua atingindo um número restrito e uma classe social, digamos restrita também, que ainda não atinge esta universalidade aqui no nosso município (Entrevistado 4).

Afirmar o acesso serviços socioassistenciais de acolhida e convivência como destinados a população que se encontra à margem, requer afirmar também o entendimento de proteção, com base no conhecimento dos riscos e vulnerabilidades sociais a que os usuários estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los. (PNAS, 2004)

Neste sentido apesar da Assistência Social caracterizar-se como um direito integrante da cidadania, ao se materializar no cotidiano se expressa ela mesma como vulnerável nos termos afirmados por HOGAN e MARANDOLA JR, (2006). Se a cidadania que se irradia é aquela inerente ao acesso a direitos, isto implica dizer na visão dos autores que “a cidadania fica vulnerabilizada nas suas pulsões emancipatórias”. Ainda, a própria afirmação da política assume uma conotação vulnerável, opondo-se e fragilizando o

Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer **protagonismo** e **controle** na política de assistência social, **sem sofrer discriminações restrições ou atitudes vexatórias** derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais (Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília. 2005).

Embora determinadas faixas etárias possam demandar mais serviços de acolhida e convivência familiar e comunitária em decorrência de fragilidades inerentes ao ciclo de vida, não prescindem de destinarem-se a todos os ciclos de vida conforme ratificado pelo

Direito do usuários e da usuária, em **todas as etapas do ciclo de vida** a ter valorizada a possibilidade de se manter sob **convívio familiar**, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do **convívio social** e comunitário às soluções institucionalizadas (Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília. 2005).

Embora se faça presente em algumas entrevistas a posição de que [...] os serviços da rede da política de assistência social devem ser universais, que todos tem direitos e todos aqueles que tem alguma vulnerabilidade, tem direito a esta política. Mas na prática, não e bem o que ocorre[...] (Entrevistado 16).

Na operacionalidade da política o acesso aos serviços pela condição de pobreza está marcado e, igualmente marca a cultura que permeia a execução, constituindo-se de mediações produzidas e reproduzidas pelos operadores da política.

A gente tem procurado também fazer com que as crianças e os jovens menos favorecidos tenham oportunidade de participar de eventos, como: palestras reuniões, tentando assim fazer uma mudança no sentido de que se melhore a condição das pessoas para que se diminua este tipo de trabalho, que se faz com as pessoas mais pobres e no sentido de que depois se possa fazer um trabalho mais avançado (Entrevistado 3).

O acesso ao atendimento calcado na segmentação populacional e na condição de pobreza, contribui também para restringir o acesso a todos que estejam sujeitos a riscos e vulnerabilizados. O reforço de um perfil de usuário, com prevalência na pobreza, ainda que esse não seja o traço exclusivo, simbolicamente estabelece limites num atendimento com qualidade, uma vez que não conta com o protagonismo contínuo dos usuários.

O foco de atenção destes serviços na pobreza igualmente limita o exercício da atividade de controle da política como condição essencial para sua consolidação e ampliação, relegando o

Direito do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos de instancias para defendê-los e **exercer o controle social**, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade (Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília. 2005).

A visibilidade de acesso do usuário a partir de critérios segmentados e vinculados a pobreza, reflete na intensidade das bases organizativas e participativas que devem consolidar a política, conseqüentemente a gestão baseada no princípio democrático. O limite da abrangência de acesso, ao ser publicizada, incide simbolicamente na intensidade da participação como princípio básico e necessário para consolidar a política como um espaço de discussão de interesse público. Rachelis e Wanderley (2004) ao discutirem a publicização como desafio para uma gestão democrática o fazem afirmando que

A publicização configura, assim, um processo que impregna o tecido social, direcionado pela correlação de forças políticas que se estabelece entre atores sociais e que permite mobilizar espaços de representação, interlocução e negociação. Envolve, portanto, novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, em que os interesses coletivos possam ser explicitados e confrontados (p.8).

Com base no raciocínio dos autores quanto a necessidade de construir e tecer relações entre Estado e a sociedade civil, ao reconhecer a ampliação de que o acesso aos serviços desta política se destina a todos, permite ampliar perspectivas da suas bases participativas, conseqüentemente de possibilidades destas influírem como forças sociais de controle e consolidação da mesma.

Este limite talvez seja uma dimensão importante que reforça sobremaneira a visão de avançar o acesso para os vulneráveis em fragilidades com riscos no âmbito da assistência social. É o limite da vigilância do ato de conhecimento da realidade e apreensão das condições que afetam a população, identificando as variantes que se produzem a partir da territorialização<sup>73</sup> de municípios de pequeno porte com características rurais.

Este limite, no âmbito desta pesquisa pode ser identificado na inexistência de referências nos fragmentos das falas dos entrevistados quanto ao atendimento de vulnerabilidades de populações residentes no meio rural. Em nenhuma das 21 entrevistas identificou-se alusão a situações que envolvem populações residentes do meio rural, demonstrando restrições tanto na limitação do acesso quanto na previsão e, conseqüente provisão de serviços a serem disponibilizados de modo a garantir:

Direito a **equidade rural-urbana** na proteção social não contributiva: Direito do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social operadas no modo articulado para garantir completude de atenção, no meio rural e urbano (Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília. 2005).

A organização da esfera pública no âmbito do SUAS, reflete entre outros, o incipiente conhecimento de serviços que podem estar disponíveis para população residente do meio rural. Essa atitude demonstra pré julgamento e é desprovida de indagação e reconhecimento quanto os riscos que originam as vulnerabilidades que afetam populações rurais historicamente também alijadas de proteção da assistência social.

A vigilância social, presente no ato de conhecer a realidade e oferecer serviços como respostas aos riscos e vulnerabilidades a que estão expostos os demandatários da assistência social, requer que seja considerado que

---

<sup>73</sup> É um dos eixos estruturantes da PNAS de 2004.

O dimensionamento dos riscos e vulnerabilidades, como condições prioritárias na Assistência Social, não retiram a preocupação com o desenvolvimento da atenção ao quase risco ou com a descoberta de iniciativas inibidoras da presença ou do agravamento da vulnerabilidade. Só assim a Assistência Social, como política pública, alcançará sua efetividade (SPOSATI, 2006, p. 112).

A noção de risco e de “quase risco” deve ser compreendida na perspectiva segundo a forma como se manifestam em cada realidade local. Avançar nesta perspectiva, implica juntamente com as bases de formação da esfera pública, a existência e qualificação permanente de recursos humanos que atuem nesta política. Esta dimensão é lembrada por um entrevistado quando pontua que a universalidade desses serviços para serem vinculadas a necessidade de vigilância, necessária para ampliar o espectro de atendimento, requer

[..] o regramento da articulação dos três níveis de governo, assim como a organização do atendimento por nível de complexidade dos serviços da assistência social, poderão auxiliar as pessoas que não tem clareza dos serviços a serem oferecidos nesta política. Esse regramento, acrescido de orientação técnica permanente e monitorada pelo Estado pode favorecer que os municípios percebam como se manifestam demandas até então não percebidas (Entrevistado 13).

É evidente a necessidade dos municípios, ainda que possuam autonomia para coordenarem e executarem suas políticas municipais, referirem dificuldade no âmbito local para ampliar a percepção do espectro da assistência social para além do praticado historicamente. Esta afirmação aproxima a importância estratégica da assessoria técnica com orientação de conteúdos programáticos com continuidade de financiamento para a execução da política na esfera local. Co-financiamento reafirmado como

Direito do usuário e usuária, da rede socioassistencial a ter garantido o **co-financiamento estatal** – federal, estadual, municipal e Distrito Federal- para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial no meio urbano e rural (Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília. 2005).

O co-financiamento está para a política, com igual importância aos objetivos que a mesma deve contemplar em sua ação programática. Sua imprescindibilidade está ao lado de outros direitos socioassistenciais, não sendo preponderante a ponto de caracterizar-se como determinante para o não acesso

a universalidade. Considerar o co-financiamento como uma mediação isolada para o alcance de uma maior abrangência da política de assistência social, mascara a necessidade de outras mediações presentes nas estruturas de execução, que são produzidas culturalmente. Diferentes são as variantes e os níveis que perpassam pela dimensão de abrangência enquanto acesso a Assistência Social. No seu conjunto todas estão relacionadas para garantir o

Direito do usuário e usuária da rede socioassistencial, à **escuta**, ao **acolhimento** e de **ser um protagonista** na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infra-estrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos (Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília. 2005).

Compreender a política a partir desta dimensão reside em possibilidades importantes como já evidenciado por um entrevistado que afirmou o direito a escuta [...] penso que o primeiro direito que as pessoas acessam é o direito de ser ouvido, pois assim todas as pessoas são atendidas na assistência social' (Entrevistado 18). A capacidade de escuta aliada a perspectiva de observar, desprovida de preconceitos, pode resultar numa leitura do real que valoriza as especificidades próprias das localidades e regiões, e que estão presentes no conceito de territorialidade.

Com este capítulo encerra-se a investigação proposta, com a confiança de que houve alcance dos objetivos que originaram esta tese. Compreendeu-se que embora a Assistência Social se caracterize como política universal aos que dela necessitam, ao ser executada, essa universalidade apresenta-se parcialmente efetiva. Isto porque, ao se tratar de acesso a segurança de rendimentos não contributivos, esta se destina somente a idosos e pessoas com deficiência, inaptos para o trabalho. No que diz respeito aos serviços de acolhida e convivência, ainda permanece presente o paradigma de serviços destinados aos pobres.

Entre o aspecto legal e a operacionalidade reside um desafio, cuja superação

parcialmente poderá se dar pelo investimento da participação pela via democrática.

## CONCLUSÃO

A capacidade de resolução de um problema estabelecido na realização de uma pesquisa como a que foi feita aqui, antes de ser um resultado concreto e imediato, indica apenas possibilidades para que este seja melhor analisado e, a partir daí, criadas possíveis alternativas. Esta foi a dimensão perseguida permanentemente no decorrer da elaboração desta tese que visou estudar “como a universalidade se evidencia na política de Assistência Social em municípios de pequeno, médio e grande porte no Vale do Rio Pardo” .

Após conhecer a história da Assistência Social, foi se evidenciando, de modo mais intenso, a importância de compreender como a Assistência Social vem se conformando na prática, a partir de sua institucionalização como direito, ou seja transformando o paradigma do “favor”, para o do direito.

O acesso como direito, instituído na CF de 1988 e, posteriormente na LOAS em 1993, se consubstancia no princípio da universalidade para as políticas sociais. No caso da Assistência Social, esta integrada à Seguridade Brasileira. A substituição de um paradigma por outro, manifesta-se inicialmente na questão legal, que vem como uma mudança no modo de pensar as leis que sustentam sua racionalidade. A promulgação de leis dessa natureza só ocorre com a expressão do desejo coletivo, diante do esforço concreto das forças sociais, e que demandam um permanente vir a ser para sua efetivação.

No entanto, este alcance formal não supera em si as dificuldades de sua consolidação. Requer a presença permanente de mediações, capazes de solidificar a política no âmbito de sua operacionalidade. Mediações que passam pela concepção, estruturas de gestão e controle social, que se expressam na materialidade dos conteúdos previstos no aparato legal.

É inegável, por exemplo, que a universalidade instituída foi um avanço histórico e, em especial, no contexto de uma sociedade de desenvolvimento tardio como no caso do

Brasil, sobretudo na área da Assistência Social. Percorrer este processo de reflexão, foi possível identificar a dimensão dos limites presentes no cotidiano de atendimento da Assistência Social. Limites estes que nem sempre se explicitam e, que na maioria das vezes, permanecem ocultos, mascarando mediações necessárias e possíveis no âmbito local. Mediações que demandam condições operacionais menos díspares para contribuir no acesso ao atendimento para todos.

Evidentemente que consolidar a abrangência de acesso na dimensão universal, requer coadunar investimento na materialização dos desejos coletivos com recursos financeiros, operacionais e técnicos para que eles realmente sejam consolidados. É inerente e imprescindível para tais mudanças estruturais, fazer reformas fiscais e ampliar a capacidade de atendimento. Entretanto, é imprescindível também, o investimento local, para alcançar uma abrangência nacional. Este investimento local se situa também no âmbito da democracia como base de sustentação das relações que emergem no cotidiano de atendimento da política.

O estudo feito em documentos e, principalmente, no campo da realidade dos municípios da região do Vale do Rio Pardo, possibilitou observar nuances quanto aos modos como a Assistência Social se constitui no âmbito local e assim inferir alguns resultados que permitem solucionar o problema da pesquisa.

São informações nem sempre objetivas, mas que sinalizam vinculação ainda que simbólica, ao tema investigado. Foi neste contexto que se encontrou as possibilidades de pesquisa e, portanto foi desta perspectiva que as inferências são explicitadas a seguir ainda que, em alguns momentos, houve necessidade de ilustração de dados inerentes ao contexto nacional, ou da Região Metropolitana de Porto Alegre.

A partir da caracterização geral da Política de Assistência Social nos municípios que integraram o universo da pesquisa, pôde-se constatar os limites que se apresentam em diferentes dimensões:

A denominação do órgão gestor é uma variável que contribui para explicitar a existência de uma política social e, conseqüentemente, sua estrutura. A maioria dos

municípios nominam o órgão gestor, em alguns com *status* de Secretaria e, em outros, de Departamento. Explicitar seu nome, ao referir o órgão gestor, possibilita que o usuário vincule sua existência ainda que formalmente.

A ausência da denominação Assistência Social no órgão gestor dessa política, encontrou-se em apenas um município, curiosamente no de grande porte. Ocultar a denominação da política junto ao órgão gestor, não exclui a possibilidade de sua execução, porém contribui para reforçar sua subalternidade.

A consolidação das estruturas de funcionamento de uma política social, materializa-se pelo seu conteúdo, cujos municípios vêm se apropriando ao organizarem seu conselhos e fundos municipais da Assistência Social. Entretanto essas estruturas somente funcionarão com a presença da participação democrática, para que além de se discutir as demandas, se possa realizar proposições e controle de sua efetivação. O exercício democrático passa a ser condição para o avanço da consolidação das responsabilidades governamentais.

Estas estruturas, conforme resultados obtidos na pesquisa realizada existem nos municípios, mas carecem de recursos físicos, operacionais, financeiros e técnicos específicos para um funcionamento compatível e poder assim interferir na consolidação desta política.

Percebeu-se então, que há limites em cada um destes recursos que são os disponibilizados pelo órgão gestor. Ao gestor cabe prever recursos para o funcionamento democrático no âmbito da política, no caso aqui representada pelos conselhos. A pesquisa sinaliza que não há dotações orçamentárias específicas para o exercício das atividades do conselho, como por exemplo para sua capacitação e deslocamentos. Quando ocorre desembolso pelo ordenador das despesas municipais, este é insuficiente.

A precariedade de recursos para o exercício democrático do controle social repercute nos conselheiros como uma certa fragilização de sua autonomia e, por conseguinte, do exercício de sua função específica em controlar democraticamente a política.

A fragilização do exercício do controle social é encontrada já nas atribuições previstas nas leis que criaram vários dos CMAS da região estudada. Ao comparar as atribuições prescritas com as reais, identificou-se nas primeiras a presença da “aprovação” no lugar da “deliberação” vinculadas ao caráter consultivo ao invés de deliberativo. Isso repercute na atuação dos conselheiros e contraria a normativa constitucional da “participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204, §II).

O caráter consultivo identificado em alguns conselhos da região é expressão de uma cultura de participação e decisão ainda tímida quanto à influência da população nos destinos dos interesses do público usuário da Assistência Social. Uma cultura dicotômica entre os que supostamente sabem e os que desconhecem os destinos da cidade. A estes últimos cabe a concordância para legitimar as propostas com os primeiros. Nisto está o desafio de investimento permanente: na participação da população para o avanço da democratização das relações locais entre os diferentes segmentos da população, sobretudo a usuária da Assistência Social. É onde se encontra uma das razões fundamentais para mudar o cenário que permanece oculto na área da Assistência Social.

As justificativas de inexistência de recursos físicos, operacionais, financeiros e humanos além de identificadas na análise da atuação dos conselheiros, também aparecem reincidentemente nas revelações encontradas em fragmentos das falas obtidas através de entrevistas.

Afirmações de insuficiência de recursos costumam ser pronunciadas como justificativas para o não alcance da universalidade. Ainda que seja uma realidade que estabelece limites, há determinações que emanam da própria origem da noção de universalidade. Um princípio que se coloca como direção e, portanto tem caráter teleológico, ou seja se direciona em última instância a uma finalidade que, por transcender a realidade concreta, é inalcançável de maneira plena ou permanente. Percebeu-se ao analisar os fundamentos da CF, LOAS, PNAS, e NOB, que estes contêm a direção a ser alcançada. Nesta direção, a Assistência Social é evidenciada nesses documentos normativos com um caráter universal, o que não ocorre em sua

operacionalidade.

Assim sendo, a direção é busca permanente e o tempo obriga proclames também permanentes. Foi assim que a V Conferência Nacional de Assistência Social de 2005, ao deliberar os Direitos socioassistenciais, tornou a preconizá-los evidenciando-os ainda como princípios, objetivos e diretrizes inerentes à política. Direitos socioassistenciais que para serem alcançados, além de torná-los explícitos, obriga a envolver diferentes políticas sociais numa estratégia gerencial intersetorial.

O paradigma afirmado legalmente, a partir de 1988, onde a noção de direito foi garantida a todos, não se consolidou operacionalmente, carecendo reafirmá-lo. Ainda que seja um permanente devir é possível encontrar algumas possibilidades de identificar onde estariam os limites de acesso “aos que necessitam” como forma de contribuir com a ampliação da cobertura das políticas sociais.

Assim, foi percorrendo a atividade fim da Assistência Social e sua intersetorialidade com a Previdência Social que identificou-se a contribuição desta pesquisa na identificação dos limites da universalidade, uma vez ser ela é um permanente vir a ser. É na atividade fim que se expressa a materialidade dos limites do acesso à universalidade. Partindo da análise das seguranças de - rendimentos e de acolhida e convivência-, cujas especificidades pertencem à Assistência Social percorreu-se o caminho intersetorial com a Previdência e percebeu-se como se manifesta a universalidade.

A Assistência Social responde no âmbito dos benefícios não contributivos pela segurança de rendimentos aos inaptos para o trabalho (idosos e pessoas com deficiências). Estes possuem garantido constitucionalmente um salário mínimo mensal, independente de haver contribuições progressivas à Previdência Social. Ao abordar a segurança de rendimentos constatou-se um avanço quanto a abrangência na proteção de usuários através do BPC, ainda que praticado para segmento de idosos e pessoas com deficiência inaptos para o trabalho e com baixos rendimentos para ingresso.

Discutir segurança de rendimentos para além dos benefícios não contributivos requer vinculá-los ao primado de inserção no trabalho com contribuição a Previdência

Social para acessar proteção em casos de doenças ou outros afastamentos involuntários do trabalho e, também, quando de aposentadoria.

Essas duas possibilidades garantiriam a cobertura a todos, caso não existisse restrição no mercado de trabalho em absorver a população economicamente ativa e com contribuição com a Previdência Social. Entretanto não só o mercado de trabalho não absorve a todos, como também há diferentes modalidades de inserção, que amplia um significativo número de trabalhadores desprovidos de contribuição previdenciária.

A existência de formas de inserção não formalizadas, impulsiona trabalhadores a uma zona de desproteção uma vez que não pertencem ao público inapto para o trabalho (atendido pela Assistência Social) e, também não ingressam nos benefícios para os quais é requerida contribuição a Previdência Social. Esta zona de desproteção a qual foi denominada de “hiato social” representa a existência de segmentos populacionais que não são cobertos por nenhuma destas duas políticas.

Um hiato de atendimentos no âmbito da proteção social que afeta sobremaneira a população subempregada e desempregada. A constituição do mercado de trabalho por si historicamente apresenta contradições com limites quanto a inserção de trabalhadores é acentuada a partir do último quarto do século XX pelas formas flexibilizadas.

Este “hiato social” contribui para identificar a existência de uma distância entre a universalidade proposta legalmente e a praticada no cotidiano. Comprovar a extensão da implica investir em pesquisas específicas que permeiem estes limites tênues da intersetorialidade entre a Assistência e Previdência social.

Ademais no que se refere à segurança de acolhida e convivência, cujo acesso é direito a qualquer cidadão independente de renda, constatou-se que continua presente um atendimento destinado aos pobres. Tal constatação é demonstrada nas falas dos entrevistados que integraram a pesquisa. Assim, convive-se com a coexistência do paradigma histórico, onde a assistência é destinada ao pobre, embora seu *status* seja público e para todos os que dela necessitam.

O fato de manter serviços para atender os pobres, além de incoerente com o paradigma de direitos para todos, inviabiliza que os mesmos sejam qualificados reproduzindo a prática de que “para pobres, serviços pobres”. Esta redução de seu espectro de abrangência explicita também a inexpressiva vigilância com as diferentes manifestações de vulnerabilidades sociais que emergem conjuntamente na sociedade e nas diferentes regiões do país.

Enfim, após sistematizar o conteúdo de documentos e de campo fica a certeza da necessidade de um investimento permanente na cultura participativa da população para não só compreender as estruturas que compõe a gestão da Assistência Social como também, e sobretudo, influir na concepção da política no âmbito local. É nesta direção que poderão ser superado parte dos limites encontrados na execução e controle da Assistência Social. São desafios para tornar o SUAS, uma alternativa de direito público e universalizável, ou seja com possibilidades de ampliar o alcance ainda que não alcance a todos no sentido da categoria universal.

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ALENCAR, Mônica Maria Torres de. O apoio às pequenas unidades produtivas no Brasil: alternativa ao desemprego ou (des) construção do trabalho assalariado no Brasil? In: ALMEIDA, Carla Cristina Lima de; FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon (Orgs). *Trabalho, território, cultura. Novos prismas para o debate das políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2007.
- ALMEIDA, José Luís Vieira de. *Educadores de rua do Estado de São Paulo: as representações que informam sua prática educativa*. PUCSP. São Paulo, 1997. Tese de Doutorado.
- ALMEIDA, Paulo Henrique de; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *Família e proteção social*. São Paulo em Perspectiva 17(2): 2003.p. 109-122.
- ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.
- ANDERSON, Pery. Balanço do neoliberalismo. In: *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- ARRETCHE, Marta T.S. Emergência e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social: teorias explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB nº 39*. Rio de Janeiro: 1995.
- \_\_\_\_\_. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Editora. Revan; Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo- FAPESP. São Paulo: 2000.
- BACELAR, Tânia. A máquina da desigualdade. *Le Monde Diplomatique*. Ano 1. N° 4. São Paulo: Instituto Polis, 2007.
- BALERA, Wagner. A Seguridade Social: Conceitos e Polêmicas. In: Núcleo de Seguridade e Assistência Social. *Mínimos de Cidadania: Ações Afirmativas de Enfrentamento a Exclusão Social*. Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 1994.
- BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. *Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil*. In: *Economia e Mercado*. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo: 1998.
- BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O Debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. In: Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Identidade. *O uso*

*de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social um instigante desafios.* Seminário sobre Metodologias Qualitativas de Pesquisa. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo:1994.

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

BATISTA, Paulo Nogueira Jr. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Caderno Dívida Externa. n° 6. São Paulo:1994.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro:Editora Paz e Terra,1979.

BERCITO, Sonia de Deus Rodrigues. *O Brasil na década de 1940: autoritarismo e democracia*. São Paulo: Ática, 1999.

BERING, Elaine. Rossetti. *Política Social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 2002.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus,1992.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*.5 ed. Volume 2. Brasília: EDUnB,2000.

BOCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo*. EDUnB, 2003.

CAMPOS, Marta Silva. Doutrina social da igreja e políticas públicas. In: PASSOS, João Décio e SOARES, Afonso Maria Ligorjo (Org.). *Doutrina Social e Universidade. O cristianismo desafiado a construir cidadania*. São Paulo:Paulinas e Educ, 2007.

CANCELLI, Elizabeth. *O Mundo da Violência: a polícia da era Vargas*. Brasília: Editora UNB, 1994.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Petrópolis.Vozes. 1998.

CERQUEIRA, Filho Gisálio. *A “questão social” no Brasil: Crítica do Discurso Político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHAUI Marilena. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 2002.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez,2001.

COHN, Amélia. *Previdência Social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna,1981.

\_\_\_\_\_. *A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania*. In: MOTA, Carlos

Guilherme (Org.). *Viagem Incompleta A Experiência Brasileira (1500-2000) A Grande Transição*. São Paulo: SENAC,2000.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, V, 2005, Brasília. Anais. Brasília: 2005.

COSTA. Antonio Carlos Gomes da. Infância, juventude e política social no Brasil. In:*Brasil Criança. Urgente. O novo direito da criança e do adolescente*. São Paulo: Coleção Pedagogia Social,1989.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo:Cortez,2004.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini. Políticas Públicas Sociais.In: *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

DAGNINO Evelina (Org) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo:Paz e Terra, 2002.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Reestruturação produtiva e tendências do emprego. In: *Economia & Trabalho textos básicos*. Instituto de Economia da UNICAMP. São Paulo:1998.

DEMO, Pedro.SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). Brincando de solidariedade: Política social de primeira-dama. In: *O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez,2001.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*.2ª Edição. Volume 3. São Paulo: Saraiva, 2005.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social:uma introdução conceitual. in: OLIVEIRA Marco Antonio de (ORG.). *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.São Paulo: 1998.

DRAIBE, Sônia. *Brasil: o sistema de proteção e suas transformações recentes*. Série Reformas de Políticas Públicas. n° 14. Santiago do Chile: CEPAL/ Nações Unidas. 1993.

DRAIBE,Sônia e HENRIQUE, Wilnês. “Estado de bem-estar social” crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. in: *Revista Brasileira das Ciências Sociais*. n° 6. São Paulo: 1988.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Nova York:Polity Press, 1990.

\_\_\_\_\_. As três economias políticas do Estado de Bem-Estar Social. in: *Lua Nova*.

Revista de Cultura e Política. n° 24.. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea,1991.

FALCÃO, Maria do Carmo; SPOSATI, Aldaiza. *LBA Identidade e Efetivação das ações no enfrentamento da Pobreza Brasileira*. São Paulo: Educ,1989.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*. São Paulo: Cortez, 2000.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Volume 2. São Paulo: Editora Globo/Editora da USP. 1975.

FERREIRA, Márcia Regina Porto; CARVALHO, Sonia Regina. *1° Guia de Adoção de crianças e adolescentes do Brasil. Novos caminhos Dificuldades e possíveis soluções*. São Paulo:Winners Editorial, 2000.

FLEURI, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz,1994.

FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1993.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da; ROQUETE, Cláudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: O Bolsa Família. In: VIANA, Ana Luiza d'Avila, ELIAS, Paulo Eduardo M. IBÁÑEZ, Nelson (Orgs.). *Proteção Social Dilemas e Desafios*. São Paulo: Ucitec, 2005.

FONSECA,Claudia.Os direitos da criança - dialogando com o ECA. in: *Antropologia, Diversidade e Direitos Humanos Diálogos Interdisciplinares*. Porto Alegre:Editora da UFRGS, 2004.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Porto Alegre. BOLETIM PED-RMPA, Novembro de 2007.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. ÍDESE. <http://www.fee.tche.br> acessado em 20 de fev de2008.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo:Companhia Editora Nacional,1991.

GENTILLI, Raquel. *Representações e práticas identidade e processo de trabalho no Serviço Social*. São Paulo:Veras,1998.

GERTH, Hans e MILLS, Wrihth. A mudança histórico - social. In: IANNI, Otavio (Org *Teorias de estratificação social leituras de sociologia..*). São Paulo:Companhia Editora Nacional. 1972.

- GOHN, Maria da Gloria. *Teorias dos Movimentos Sociais paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2002.
- GRYNSPAN, Mario. Acesso a justiça no Brasil: algumas questões. In: *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- HOGAN, Daniel Josef e Jr. Eduardo Marandola. Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade. In: Cunha, Jose Marcos Pinto (Org.). *Novas Metrôpoles Paulistas população, vulnerabilidade e segregação*. Núcleo de Estudos da População. UNICAMP. São Paulo. 2006.
- HUBER, Evelyne. Um nuevo enfoque para la seguridad social em la región. In: *Universalismo básico una nueva política social par América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo: Editorial Planeta Washington, DC, 2006.
- IAMAMOTO, Marilda . *Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Assistência Social. 2006. <http://www.ibge.gov.br>. acessado em 02 mar 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico e Contagem da População, 2007. <http://www.sidra.ibge.gov.br> . acessado em 22 jan 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas sociais. acompanhamento e análise. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. <http://www.ipea.gov.br>. acessado em 23 de dez de 2007.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Nota técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. <http://www.ipea.gov.br>. Acessado em 25 de set de 2007.
- IVO, Anete Brito Leal. A Reconversão do Social: *Dilemas da redistribuição no tratamento focalizado*. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 57-67, 2004.
- \_\_\_\_\_. A Reconversão do Social e a Retórica da Pobreza Nos Anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto (Org.). *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2006.
- JACOBI, Pedro. Descentralização e participação: Alcances e limites da inovação no município de São Paulo. *Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 41. São Paulo: Cortez, 1993.

- KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- LANDIN, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? filantropia e cidadania no Brasil*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos da Religião, 1993.
- LAURELL, Asa Cristina. Avançado em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina. (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.
- LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, Política e ajuste fiscal. O Brasil em perspectiva comparada. *Revista brasileira de ciências sociais*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: Ed. da Universidade do Sagrado Coração, 2001.
- MARSHALL. T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARCOCCIA, Rafael Mahfoud. O princípio de subsidiariedade e a participação popular. *Revista Serviço Social e Sociedade*. n° 86. São Paulo: Cortez, 2006.
- MATTOSO, Jorge Eduardo Levi. Transformações econômicas recentes e mudanças no mundo do trabalho. In: *Economia e Mercado*. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. São Paulo. 1998.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil Desempregado: Com foram destruídos mais de milhões de empregos ns anos 90*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000.
- MENEZES, Maria Thereza C.G. *Em busca da teoria: políticas de Assistência Pública*. São Paulo: Cortez, 1993.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.
- MINEIROS, Elisa Bezerra. A Política Social do Governo Aplicada aos Centros Sociais Urbanos, na Grande João Pessoa. *Revista Serviço Social e Sociedade*. n° 7. São Paulo: Cortez, 1981.
- MIOTO, Regina Célia Tomaso. MITJAVILA, Myrian. LIMA, Telma Cristine Sasso de. Família e Saúde: direitos e práticas. In: *Dilemas do Mercosul: Reforma do Estado, Direito a Saúde e Perspectivas da Agenda Social*. Núcleo de Estudos e Pesquisas Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas. UFSC. Florianópolis: Lagoa Editora. 2004.
- MUNIZ, Ely. *Os serviços de proteção social: um estudo comparado entre Brasil e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2005.

- OUTHWAITE William & BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: JORGE Zahar Editor, 1996.
- PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais. A universalização da Seguridade Social em debate. *Revista Serviço Social e Sociedade*. n° 87. São Paulo: Cortez, 2006.
- PEREIRA, Potyara. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: *política social e democracia*. São Paulo: Cortez. 2002.
- \_\_\_\_\_. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. Perspectivas teóricas sobre questão social no Serviço Social. *Temporalis*. n° 7. Revista da ABEPSS. Porto Alegre: Gráfica Odisséia, 2004.
- PESTANO, Cíntia Ribes. *Assistência Social em busca da especificidade. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado e Doutorado) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2005.
- PINTO, Céli. Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: EDUSC. 2004.
- \_\_\_\_\_. *A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003)*. *Soc. Estado.*, vol.20, no.1, p.195-228. ISSN 0102-6992, Abr 2005.
- POCHMANN, Marcio. *O Trabalho sob Fogo Cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.
- \_\_\_\_\_. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil São Paulo em Perspectiva, 18(2): 3-16, 2004.
- POCHMANN, Marcio. et al. *Atlas da exclusão social no Brasil*. Volume 4. São Paulo: Cortez, 2004.
- PINHEIRO, Lessí Inês Farias. Do ajuste fiscal às demandas por Assistência Social: compromisso fiscal e compromisso social na trajetória da LOAS. Tese. (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado e Doutorado) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.
- POLANY, Karl. *A Grande Transformação: As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- PRATES, Jane Cruz. Planejamento da Pesquisa. *Temporalis*. Número 7. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS. Porto Alegre: Gráfica Odisséia, 2003.

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

RAICHELIS, Raquel e WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Nº 78. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; Leonardo AVRITZER. Para ampliar o cânone democrático. In: *Democratizar a Democracia Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHENKEL, Claudia Ferreira et al. *O Processo de Partilha dos Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social no Estado do Rio Grande do Sul*. Anais. In: II Encontro de Serviço Social e Seguridade. Porto Alegre: 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Renda Mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

SIMÕES, Helena Ralha. Resiliência e Desenvolvimento Pessoal. In: *Resiliência e Educação*. São Paulo: Cortez. 2001.

SINGER, Paul. *Globalização e desemprego. diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 2000.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. UFRJ. Rio de Janeiro: 1998.

SPOSATI, Aldaíza. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. *Carta-Tema A Assistência Social no Brasil 1983-1990*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania. *Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 55. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 68. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Regulação Social Tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: *Caderno Ideação. Políticas Sociais para um novo mundo necessário e possível*. In: 1º Seminário Balanço e Perspectivas das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual. II Fórum Social Mundial. Porto Alegre: Editoração Cemptom, 2002.

\_\_\_\_\_. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. In: VII Congresso Internacional del

CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 2002.

\_\_\_\_\_. *A menina LOAS um processo de construção da Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do Sistema Único da Assistência Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*. n° 87. São Paulo: Cortez, 2006.

SPOSATI, Aldaíza, et al. *A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1998.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: Dagnino, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ (UNISC). X Seminários de Iniciação Científica e IX e Jornada de Ensino, Pesquisa e Extensão. Santa Cruz do Sul: 2004.

\_\_\_\_\_. XI Seminários de Iniciação Científica e X Jornada de Ensino, Pesquisa e Extensão. Santa Cruz do Sul: 2005.

\_\_\_\_\_. Relatório de alunos matriculados em Estágio Supervisionado do Curso de Serviço Social. Coordenação de Estágios do Curso de Serviço Social. Santa Cruz do Sul: Agosto 2006.

VIANA, Ana Luiza d'Avila. LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção Social: Introduzindo o debate. In: VIANA, Ana Luiza d'Avila, ELIAS, Paulo Eduardo M. IBÁÑEZ, Nelson (Org.). *Proteção Social Dilemas e Desafios*. São Paulo: Ucitec, 2005.

VIANNA Maria Lucia Teixeira Werneck. *O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil*. in: *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. Maria Lucia Teixeira Werneck. *Seguridade Social e Combate à Pobreza no Brasil: O Papel dos Benefícios Não Contributivos*. In: VIANA, Ana Luiza d'Avila, ELIAS, Paulo Eduardo M. IBANEZ, Nelson (Org.). São Paulo: Ucitec. 2005.

VIEIRA, Evaldo. *Estado e miséria Social no Brasil de Getúlio a Geisel 1951 a 1978*. São Paulo: Cortez. 1983.

\_\_\_\_\_. *A República Brasileira 1964 – 1984*. São Paulo: Editora Moderna. 1986.

\_\_\_\_\_. *Democracia e Política*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992.

\_\_\_\_\_. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*. n° 56. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Brasil*. Ed. UNIOESTE. Cascavel. Paraná. 2001.

\_\_\_\_\_. *Os direitos Sociais e a política social*. São Paulo: Cortez.2004.

\_\_\_\_\_. Os direitos Sociais e a política social. São Paulo: Cortez,2006.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil*. Acadêmica. São Paulo. 1989.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. Cortez. São Paulo. 1993.

\_\_\_\_\_. Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da Questão Social no Brasil. *Revista Temporalis*. Número 7. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Odisséia. Rio Grande do Sul. 2004.

OLIVEIRA, Francisco. A questão do Estado vulnerabilidade social e carência de Direitos. in: *Cadernos ABONG n° 8*. São Paulo: Gráfica e Ed. Peres,1995.

## **LEGISLAÇÃO**

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal.. Centro Gráfico. Brasília.1988.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Saraiva. São Paulo.2001.

BRASIL\_Lei Orgânica da Assistência Social. Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993.in: *Coletânea de Leis. Revisada e Ampliada. Conselho Regional de Serviço Social - CRESS 10ª Região*. Porto Alegre. 2000.

\_\_\_\_\_*Lei Orgânica da Saúde. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990*.In: *Coletânea de Leis. Revisada e Ampliada. Conselho Regional de Serviço Social.-CRESS 10ª Região*. Porto Alegre. 2000.

\_\_\_\_\_*Política Nacional do Idoso-PNI. Lei N° 8.842, DE 4 DE JANEIRO DE 1994*. In: *Coletânea de Leis. Revisada e Ampliada. Conselho Regional de Serviço Social.-CRESS 10ª Região*. Porto Alegre. RS. 2000.

\_\_\_\_\_*Política Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência. PNPPD. Decreto N° 3.298 de 20 de dezembro de 1999*.In: *Coletânea De Leis. Revisada e Ampliada. Conselho Regional de Serviço Social - CRESS 10ª Região*. Porto Alegre. RS. 2000.

\_\_\_\_\_*Política Nacional de Assistência Social.Versão Oficial.Revista Serviço Social e*

*Sociedade*. nº 80. Cortez. São Paulo. 2004.

Comissão Intergestora Bipartite do Rio Grande do Sul – CIB/RS. Resolução 082. Dispõe sobre a obrigatoriedade de profissionais da área social para a Política de Assistência Social. Porto Alegre. 2000.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL –CNAS RESOLUÇÃO nº 204, DE 04 DE DEZEMBRO DE 1997. In: DOU Brasília 08/12/1997

\_\_\_\_\_ RESOLUÇÃO nº 212, DE 19 DE OUTUBRO DE 2006. Propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de Assistência Social. Brasília. 2006

\_\_\_\_\_ Decreto Nº 6.307, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2007. *Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.* DOU 17.12.2007.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília. 2005.

\_\_\_\_\_ Norma Operacional Básica. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília. 2007.

\_\_\_\_\_ Política Nacional de Assistência Social. Brasília. 2004.

SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, CIDADANIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – STACAS/ Departamento de Assistência Social - DAS. Plano Estadual de Assistência Social. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 1999.

\_\_\_\_\_ Relatório da Política Estadual de Assistência Social. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 1998.

\_\_\_\_\_ Relatório da Política Estadual de Assistência Social. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 1999.

Lei Nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004. (dispõe sobre a fusão de Programas Sociais) Presidência da República. Casa Civil subchefia para Assuntos Jurídico. <http://www.mds.gov.br> acessado em 06 de jan de 2008.

## APÊNDICE - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE INFORMADO E ESCLARECIDO

Eu.....residente.....  
 e.Domiciliado.à.Rua.....Nº.....do município de.....,Carteira de  
 identidade Nº.....,declaro para os devidos fins que cedo os direitos do conteúdo da entrevista que  
 concedi a fim de contribuir com a pesquisa: **“Assistência Social como direito universal: entre a concepção  
 teórica e a provisão”**de responsabilidade da professora do curso de Serviço Social da UNISC e doutoranda da  
 Faculdade de Serviço Social da PUCRS, Eunice Maria Viccari. Informo que foi com o meu consentimento e/ou  
 conhecimento:

- 1.A realização da (s) entrevista (s) com agendamento prévio à sua realização conforme disponibilidade e em comum acordo com o entrevistador;
- 2.A utilização integral ou em parte, sem restrições de citações deixando o conteúdo sob responsabilidade da pesquisadora por 05 anos que posteriormente a esta data, poderá incinerar o material ou doar para centro de pesquisas da área da assistência social;
- 3.Dos objetivos da pesquisa: Analisar a concepção de universalidade da PAS nos municípios do Vale do Rio Pardo. Identificar a consonância do princípio de universalidade nos fundamentos legais. Investigar como é concebida, gestada e controlada a PAS pelos representantes dos gestores, profissionais da área e dos usuários. Demonstrar as determinantes do modo de compreender na teoria e na prática a universalidade na PAS.
- 4.Que os integrantes da pesquisa serão conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social e que assim como eu participarão por adesão, livre para assinatura deste Termo de Consentimento, podendo abandonar a mesma sem qualquer prejuízo para si.
- 5.Todos os passos metodológicos da pesquisa foram informados com direito a perguntas e esclarecimentos de dúvidas realizadas pela pesquisadora.
- 6.A realização da entrevista ocorreu em local com privacidade e que será omitido os nomes dos participantes da pesquisa de modo que estes não sejam identificados.
- 7.Os participantes não terão desconfortos de espécie alguma, bem como não estarão submetidos a nenhum risco que possa lhe causar prejuízo.
- 8.Também fui esclarecido dos benefícios que os resultados desta pesquisa terá para o avanço do atendimento da Política de Assistência Social. Com base em todas as informações obtidas me dispus a participar da presente Pesquisa.

\_\_\_\_\_  
 Nome e assinatura do Conselheiro do CMAS – Entrevistado que participou da pesquisa

\_\_\_\_\_  
 Nome e assinatura do Pesquisador

\_\_\_\_\_  
 Nome e assinatura de testemunha

Santa Cruz do Sul, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2006.