

CONCEPÇÃO E GESTÃO DA
PROTEÇÃO SOCIAL
NÃO CONTRIBUTIVA
NO BRASIL

Brasília, junho de 2009

MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: CONCEPÇÕES FUNDANTES

*Aldaíza Sposati*¹

A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual.

Nesse caminho, inaugurou uma mudança para a sociedade brasileira ao introduzir a seguridade como um guarda-chuva que abriga três políticas de proteção social: a saúde, a previdência e a assistência social. As constituições anteriores já reconheciam o papel da previdência social em assegurar a maior parte das atenções da legislação social do trabalho.

O seguro social de contribuição tripartite entre Estado, patrão e empregado foi implantado no Brasil na segunda década do século XX e absorvido pela sociedade, ainda que não alcançasse todos os trabalhadores, como é o caso dos domésticos. Essa política contava com interlocutores significativos, como os sindicatos de trabalhadores e as empresas e alimentava até opiniões e análises técnico políticas sobre seus caminhos/descaminhos no Estado brasileiro ou sobre seus acordos com o capital e com os trabalhadores.

Discutir a previdência social tem significado, no Brasil, o exame de um seguro social, portanto, diretamente contributivo, quer pelos beneficiários para os quais presta assistência, quer para seus patrões e para o Estado.

A saúde só foi incluída e reconhecida como direito de todos pela CF/88. O texto constitucional propõe um Sistema Único de Saúde para todos os cidadãos e em todo o território nacional. Convive nesse modelo com o setor

1 Professora titular do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP; coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (Nepsas/PUC-SP); coordenadora do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (Cedest/PUC-SP-Inpe).

privado (individual ou coletivo) que oferece seguros – entre os quais as antigas mutualidades de base étnica ou profissional – ou serviços lucrativos de atenção individual para as saúdes clínica, hospitalar, terapêutica, laboratorial etc.

A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais.

A inclusão da assistência social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção.

Novos desafios surgiram e ainda estão presentes. Especificar área de atuação para a assistência social significa romper com a hegemônica concepção de que é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos frágeis e carentes. Esse modo de ver contém em si uma manifestação que aparta um segmento da população, recorta os cidadãos por níveis de renda e separa aqueles de baixa renda confinando-os em um aparato específico, como se suas necessidades fossem diversas daquelas do cidadão brasileiro. O processo de alfabetização, por exemplo, quando assumido pelo Estado, por meio do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), foi inserido no âmbito da assistência social e não na educação, o mesmo ocorrendo com as creches. Incluem-se aí as favelas, os medicamentos e as próteses, até que a saúde os assumia de fato como parte do tratamento.

A história do Estado social brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais. Em face dessa história institucional que a registra como um campo que opera sob a negação de direitos, são múltiplos os desafios que se apresentam.

Sob a concepção hegemônica, principalmente pela visão conservadora, liberal e neossocial-liberal, a assistência social é transversal, porque está dedicada

a possibilitar acessos materiais que não estão disponíveis no mercado aos convencidamente pobres, com explícita demonstração de sua precariedade. Confrontar essa maneira de ver, significa adotar a concepção de que a assistência social é uma política que atende determinadas necessidades de proteção social e é, portanto, o campo em que se efetivam as seguranças sociais como direitos.

Trata-se de uma forte guinada de concepção, pois, como segurança social, está sendo tratada como bem público e social do estatuto de uma sociedade para alcançar todos os seus membros. Portanto, trata-se de um pacto que inclui a universalidade da proteção social na seguridade social. E até a promulgação da CF/88 não se dispunha de uma concepção nacional sobre assistência social, embora já existisse há mais de dez anos uma Secretaria Nacional de Assistência Social instalada no Ministério da Previdência e Assistência Social.

Não existiam dados sistematizados sobre o que ocorria em cada estado ou município. Como criar uma concepção nacional em um Estado federativo? Como trazer os quase seis mil municípios, os 26 governos estaduais e um distrito federal para assumir a compreensão e a gestão da assistência social como direito de seguridade social e numa perspectiva de abranger todo o território nacional?

No campo da assistência social, portanto, a CF/88 foi amplamente inovadora. Todavia o que os constituintes aprovaram foi mais um vir a ser, mais uma intuição para o futuro do que uma racionalidade da então – e até mesmo da atual – oferta da assistência social.

Pode-se dizer que o modelo brasileiro que contempla a assistência social no campo da seguridade social não é ainda pleno consenso. Isso porque não se entende o conteúdo da seguridade ou porque há resistências em tornar a assistência social política pública, alicerçada de direitos, ou como parte da seguridade social. Trata-se de uma construção heterogênea. No mais das vezes, uma desconstrução cercada de debates, movimentos, contradições, regulações.

A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira.

Torna-se cada vez mais claro o embate entre duas abrangentes concepções da política de assistência social. Uma que, nos termos da CF/88, busca configurá-la como política de Estado (dever de Estado) e direito da população. Essa direção exige órgãos públicos gestores com capacidade para operar as funções de assistência social, que sejam reguladores, com recursos humanos públicos e gestão democrática e também com transparência de fundos. De qualquer modo, é preciso objetivar o modelo público da CF/88. Este texto a defende como política pública nacional.

Outra, que interpreta a CF/88 pelo princípio de subsidiariedade, isto é, o Estado deve ser o último e não o primeiro a agir. Nesse sentido, opera a assistência social sob o princípio de solidariedade como ação de entidades sociais subvencionadas pelo Estado. Sob essa ótica não há interesse em ter recursos humanos estatais ou fortes regulações para a inserção de entidades na rede socioassistencial. O órgão gestor pode estar sob a tutela de uma primeira-dama sem configurar nepotismo. A ausência do Estado é natural.

Desconstruir/reconstruir o modelo social público brasileiro de proteção social não contributiva, em bases crítico-conceituais, supõe introduzir múltiplos recortes em seus elementos constitutivos, mas, também, alertar quanto à perspectiva histórica contida na concepção de modelo. Refiro-me ao fato de que um modelo indica sempre uma relação do presente com o futuro. Como conceito, ele é um vir a ser. A sua aplicação real é que vai lhe dar a forma para além do conceito.

Aplicar um modelo na realidade exige a capacidade estratégica de enfrentar condicionantes, determinantes e impactos nos elementos do presente e do passado, que não condizem com o modelo que se deseja concretizar para o futuro. Portanto, a aplicação do modelo supõe a alteração do que já vinha ocorrendo e, ainda, um novo modo de realizar a leitura dos fatos e elementos em mutação.

Um modelo não tem aplicação quando é concebido sob o estranhamento do real. Sua aplicação supõe conhecer os fatos e os fatores do real que podem fragilizá-lo, isto é, que retiram a força dos fatores que estrategicamente o fortalecem. Tudo isso, a proposta e o conhecimento dos fatores que a aceleram ou interditam são parte do pré-desenho do futuro desejado.

Usar uma bússola, por exemplo, para ter claro o ponto aonde se quer chegar, não significa ignorar os acidentes de percurso, as armadilhas, os obstá-

culos, apesar de a rota, com esse instrumento, ter sempre o norte orientador. O modelo de proteção social não contributivo é uma direção (ou um norte histórico) de um caminho em construção na sociedade brasileira. Supõe conhecer e enfrentar obstáculos no percurso e também não desistir da chegada, pelo fato de ter que realizar mudanças durante o processo.

Portanto, um modelo por si só não altera o real, pelo contrário, pode até ser condicionado e deformado pelo real, caso não se tenha domínio dos elementos constitutivos do modelo e das dificuldades a serem enfrentadas. É preciso ter claro, também, que a realidade e a concretude dos fatos que a conformam não são males ou empecilhos, mas sim, as efetivas configurações ou condições com que se deve lidar.

Nesse sentido, se o modelo não dá conta (em seus elementos de base) das configurações do real, ele se transforma em uma ideologia ou em um discurso como mero arranjo de palavras impactantes, e isso não significa o efetivo alcance de mudanças e dos resultados esperados. **Ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças.**

É preciso atentar que vivemos em uma federação, e por mais que se tente captar as diversidades, a tendência é manter um nível de generalização que certamente terá de ser adequado às particularidades das regiões do país, dos estados, dos municípios e das microrregiões, especialmente nas áreas metropolitanas.

A concretização do modelo de proteção social sofre forte influência da territorialidade, pois ele só se instala, e opera, a partir de forças vivas e de ações com sujeitos reais. Ele não flui de uma fórmula matemática, ou laboratorial, mas de um conjunto de relações e de forças em movimento.

Quando se explicitam, neste texto, essas ressalvas, se quer aclarar o *topus*, ou o lugar escolhido (e possível) para a análise do tema. Não se fará aqui um tratado acadêmico sobre a(s) teoria(s) dos elementos constitutivos do modelo de proteção social não contributivo. O limite é examinar o modo de aplicação de conceitos. Portanto, serão feitas releituras de teorias para sua aplicação em um tempo histórico e sob o ângulo de uma política pública no início do terceiro milênio.

O heterogêneo público e as diversas realidades regionais aos quais este texto se destina exigem essas relativizações. A intenção é explicar de modo con-

ceitual e programático os elementos que constituem o modelo brasileiro de proteção social não contributiva.

As ideias aqui tratadas estão divididas em três partes. Na primeira, faz-se um recorte do significado de modelo de proteção social não contributiva. Em seguida, demonstra-se como ele é tratado pela CF/88; faz-se uma rápida abordagem diferencial entre proteção social e desenvolvimento social e, por último, uma reflexão sobre riscos e vulnerabilidades sociais. Na segunda parte, destacam-se os elementos que constituem o modelo brasileiro de proteção social não contributiva. A terceira parte flui do conceito de modelo adotado como construção histórica e aborda o que se denomina de ideias-força que operam a transição do modelo, de um conceito para um fato.

I. PONTOS DE PARTIDA PARA EXAME DO TEMA

Afirmar a existência de um campo de proteção social não contributiva, no Brasil, como área de gestão pública, significa delimitar uma área da ação estatal para os três entes federativos, mas significa também entender que essa área se instala em um campo social constituído por iniciativas históricas advindas da paixão, mais particularmente da compaixão, do altruísmo e de práticas religiosas voltadas ao exercício do amor ao próximo e à caridade. O primeiro passo supõe separar o campo público de práticas privadas, para depois reconstruir novas formas de relação entre um e outro (MESTRINER, 2001).

As práticas privadas, cuja validade não se contesta, são por natureza individualizadas, já que se vinculam às missões estatutárias de suas organizações e são dirigidas a algumas pessoas. A ação pública, por seus princípios, é destinada a todos e tem a responsabilidade de resolver, suprir e prover determinadas necessidades sociais da população. O gestor público desloca sua preocupação e a ação do processo de ajuda às entidades sociais e se responsabiliza diretamente por criar soluções e respostas às necessidades de proteção social da população.

A **primeira mudança** está no âmbito da responsabilidade do órgão público. É uma forte atitude a ser introduzida na maior parte das cidades brasileiras. Trata-se, portanto, do exercício racional de gestão estatal fundado em princípios e valores sociais como direitos, cidadania e dever de Estado fora do escopo que compõe culturalmente as práticas sociais no Brasil em seus 500 anos de existência. Por isso, desde a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), tornou-se necessário que cada ente governamental tenha um **plano de ação**,

que deve estabelecer o tempo determinado, publicamente conhecido e democraticamente reconhecido, das necessidades de proteção social, propondo o que vai realizar e submeter essa decisão à aprovação de um conselho cuja criação é objeto de lei específica, de constituição paritária entre representantes do governo e da sociedade.

A **segunda mudança** está em vincular a assistência social à ação estatal planejada, apontando os resultados esperados e intervenção no conjunto da ação pública. A gestão deixa de ser reativa para ingressar na atuação proativa. Não só atender ocorrências, como deve prever e reduzir as desproteções sociais. Não pode resignar-se a apontar a capacidade de atendimento, mas deve mostrar a qualidade de resultados.

A **terceira mudança** configura-se quando se rompe com os modelos unilaterais e autoritários de gestão criando espaços de decisão democrática com representações da sociedade. Não se trata de permanecer reproduzindo o modelo em que a assistência social é a face humana do governante, como campo adjutório da imagem política, mas de área de gestão estatal e pública operada diretamente e com/em parcerias.

Está em questão um novo campo de saber: o significado da capacidade protetiva de família, do âmbito dessa proteção e das fragilidades e riscos sociais a que a própria família e seus membros estão sujeitos.

Um modelo de proteção social não contributiva para o Brasil resulta não só de implantação de novos programas de governo, mas de mudança mais incisiva que exige do gestor público assumir um novo papel baseado na noção de cidadão usuário (e não de carente ou assistido) de seus direitos, e na responsabilidade do Estado em se comprometer com a capacidade de as famílias educarem seus filhos tratando-as como núcleos básicos de proteção social.

A CF/88 foi um marco histórico “ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal”. Trata-se de mudança qualitativa na concepção de proteção que vigorou no país até então, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à construção social. Houve uma verdadeira transformação quanto ao *status* das políticas sociais relativamente às suas condições pretéritas de funcionamento. Em primeiro lugar, as novas regras constitucionais romperam com a necessidade do vínculo empregatício contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores

oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformaram o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva. Em terceiro, estabeleceram o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização no que se refere às políticas de saúde e à educação básica. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento – alteração consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social –, a Constituição estabeleceu condições materiais objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização (IPEA, 2007, p. 8).

Portanto, cabe a cada ente federativo consolidar um novo formato de relação com as necessidades de proteção social da população e, nela, das famílias. O modelo de proteção social não contributiva não é o continuísmo de velhas práticas assistencialistas ou de modos de gestão tecnocrática. A CF/88, em seu artigo 204, explicita a clara opção pelo formato democrático de gestão, o que é detalhado pela Loas.

1.1 SIGNIFICADO DO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVO

Um modelo – assim como se olha em um figurino, ou em uma foto, os recortes e as pences que demarcam o estilo de uma roupa, isto é, os detalhes que compõem o todo do figurino, aqui se tentará criar um olhar, ou um modo de olhar, que permita atentar para detalhes do modelo de proteção social não contributivo concebido para o Brasil. É bom lembrar que, entre o modelo da roupa em uma revista e sua transformação em vestimenta (para um dado corpo, com dado tecido e um dado domínio do corte e da costura), há uma clara diferença. A ideia de modelo é a de um pré-desenho, uma referência a ser reproduzida, uma representação do que se pretende executar. Trata-se da explicação do arranjo de um conjunto de elementos e de relações que, juntos, criam um sistema de referências que simula e prevê aonde se quer chegar. É um meio de dar coerência e comunicar uma concepção, uma ideia a ser concretizada.

Social – no caso, esse modelo diz respeito às necessidades e objetivos sociais que se constituem nas relações em sociedade. Ocupa-se, portanto, das condições objetivas de acesso aos modos de reprodução social (condições de vida) como componentes da dignidade humana, da justiça social e dos direitos e da vigilância social.

Proteção social – o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 afirma que a proteção social deve afiançar segurança de:

- sobrevivência: de rendimento; de autonomia;
- acolhida;
- convívio: de vivência familiar.

A segurança é uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função (VILLA LOBOS, 2000, p. 58).

Confunde-se, por vezes, o sentido de amparo com o de proteção, pois a CF/88 usa as duas expressões. Amparo (*anteperare*, do latim) também significa proteção, como escora, arrimo, auxílio ou ajuda para impedir a queda de algo. Supõe abrigo, refúgio, resguardo.

A noção de **amparo** indica um estancamento da condição de deterioração, e a noção de **proteção** indica por sua vez o impedimento de que ocorra a destruição. Diríamos que a proteção é mais **vigilante**, por isso mais preservacionista, proativa, desenvolvendo ações para que alguma destruição não venha a ocorrer, enquanto o amparo já ocorre a partir de um risco.

A ideia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. A aplicação ao termo “desproteção” destaca o usual sentido de ações emergenciais historicamente atribuído e operado no campo da assistência social. A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas. Por decorrência, desse entendimento é que a assistência social, no modelo brasileiro de proteção social não contributiva, passa a ter três funções, conforme explicita a PNAS-2004. Para além da

proteção social, ela deve manter a **vigilância social** e a **defesa de direitos socioassistenciais**.

Uma política de proteção social contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos.

Não contributivo – o sentido é aplicado na proteção social como forma de distinguir a previdência social do seguro social. Os benefícios previdenciários ou do seguro só são acessíveis quando alguém se filia à previdência e recolhe ou paga uma quantia mensal. Portanto, essa proteção é contributiva porque é pré-paga e só se destina aos filiados e não a toda a população.

Não significa que a assistência social, como outras políticas sociais, opere uma doação, entregue um bem a alguém financiado pelo orçamento público. A assistência social nasceu como prática estatal, sob a compreensão liberal, pela qual a cada um cabe suprir por seus meios suas próprias necessidades. Sob essa concepção, o dinheiro público só pode ser aplicado para atender a alguém na condição de um socorro, isto é, quando não tem mais condições pessoais e está em uma situação que a coloca em risco.

A noção de seguridade social, ao se ocupar da proteção social, busca gerar garantias que a sociedade brasileira afiança a todos os seus cidadãos, isto é, mais do que atitudes de socorro. Como atitude, só estaria tratando de uma reação de um governante de plantão ou de um funcionário público. Uma atitude pode ou não ser tomada como responsabilidade social ou construção de imagem pessoal. A CF/88 alcança o campo de políticas de Estado, isto é, define que é uma responsabilidade a ser afiançada como direito e não como atitude pessoal.

A característica de não contributiva quer dizer que não é exigido pagamento específico para oferecer a atenção de um serviço. O mesmo ocorre no atendimento em uma unidade básica de saúde ou em uma escola. O acesso é custeado pelo financiamento público, cuja receita vem de taxas e impostos. Assim, os custos e o custeio são rateados entre todos os cidadãos. A proteção social não contributiva significa que o acesso aos serviços e benefícios independe de pagamento antecipado ou no ato da atenção.

Há aqui uma polêmica. Para alguns, o acesso a esses serviços só poderia ocorrer quando a pessoa demonstrasse que ganha pouco e que não tem como

“comprar” atenções na oferta privada. Para outros, a CF/88, ao estabelecer o direito à seguridade, entendemos que determina não ser necessário que um brasileiro primeiro mostre que não tem renda para depois ter acesso a um serviço público. Esse modo de gestão do serviço público seria vexatório, por submeter que o cidadão abdique da condição de ter direitos ou força própria e que se mostre como necessitado. O enquadramento como pobre, carente, necessitado é a antítese do direito à cidadania, ou do direito a ser incluído no serviço a partir de sua necessidade.

O sentido de não contributivo é relativo à sociedade de mercado. Nesse tipo de sociedade, onde vivemos, concordando ou não com seus princípios (diferentemente da sociedade indígena, por exemplo), o acesso ao que precisamos é feito por meio de compra e venda de mercadorias. No caso, é uma sociedade regida pelo dinheiro e pela mercadoria. O sentido de não contributivo significa do ponto de vista econômico o acesso a algo fora das relações de mercado, isto é, desmercantilizado ou desmercadorizado.

Para Esping-Andersen (1991), o caráter do acesso desmercantilizado é que caracteriza uma política pública. No caso, não se está comprando uma atenção social pública. Em alguns países, como os escandinavos, um conjunto de serviços são desmercantilizados para todos os cidadãos. No caso brasileiro, alguns entendem que a desmercantilização é uma concessão aos pobres e não um direito de todos.

Há ainda no Brasil serviços e benefícios de assistência social, isto é, com e sem relação de renda dos dois tipos. Alguns ainda exigem teste de meios, isto é, demonstração de quanto ganha aquele que pretende ser atendido por um benefício ou um serviço de proteção social transformando os cidadãos em necessitados sociais, ou em não cidadãos. A concessão de benefícios ainda traz essa marca de seleção do acesso pela renda, em vez da necessidade ou da segurança a ser alcançada. No caso dos serviços socioassistenciais, ocorre maior centralidade na necessidade expressa pelo(a) cidadão(ã), sem exigir comprovação de renda, para acessá-lo. Todavia, nem sempre estão comprometidos em garantir a qualidade de seus resultados.

Há aqui uma tensão ainda não resolvida, no modelo brasileiro, com gente puxando a corda dos dois lados. Alguns defendem que a proteção deve ser vinculada com a miséria, propondo ações focalizadas nos necessitados, enquanto outros, que o vínculo da proteção deve ter atenções baseadas em direitos, com perspectiva universal em face à uma dada necessidade.

Na complexidade dessa discussão, encontram-se algumas sérias questões. Primeiro, pela forte desigualdade social, isto é, os ricos são poucos e muito ricos; os pobres são muitos e têm sua pobreza medida em graus que os qualificam como indigentes, miseráveis, remediados etc.

Propostas de atenção que operam pelo corte de renda, isto é, pela condição financeira dos necessitados, estão baseadas na condição de poder ser ou não um consumidor e não na de um cidadão com dada necessidade. No caso brasileiro, não se pode de imediato dizer que políticas por corte de renda sejam focalizadas. O contingente de brasileiros nelas incluídos atinge cerca de 50 milhões de pessoas. Esse número torna as políticas massivas e não focalizadas, e aplicar o conceito de focalização para essa massa populacional, muito maior em quantidade do que a população de muitos países, não é uma concepção adequada. No caso brasileiro, a quantidade produz uma nova qualidade, embora, sem dúvida, também demonstre a precariedade e a desigualdade que atinge o povo brasileiro.

Outra dimensão a ser considerada aqui diz respeito à necessária vinculação entre benefícios e serviços. O benefício em espécie deveria ter o acesso necessariamente vinculado a um conjunto de serviços. Nessa perspectiva, o modelo de gestão deve estar apto não só a cadastrar beneficiários, mas a vincular territorialmente os benefícios a um conjunto de serviços que fortaleçam as condições do cidadão. É uma operação que supõe tanto o trabalho com pessoas como com as condições de qualidade de vida instaladas ou a serem instaladas.

Talvez por força de agentes financiadores internacionais, usa-se o termo focalização, que é aplicado desde o Consenso de Washington. De fato, a perspectiva em direcionar corretamente o programa para a demanda trouxe o desafio de construir-se várias ferramentas de análise da realidade, principalmente sobre a exclusão social. O fato de se aproximar os serviços da demanda deve ser referenciado a um processo de inclusão, de ampliação de acessos, e não de apartação, segregação, que o sentido de focalização, ao se contrapor à universalização, traz.

1.2 O OBJETO DA PROTEÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Afinal, o que se quer proteger no âmbito da assistência social?

Antes de qualquer coisa, a assistência social se alinha como política de defesa de direitos humanos. Defender a vida, independentemente de quaisquer

características do sujeito, como é o caso da saúde, é também um preceito que a orienta. No contraponto da desproteção, está em questão evitar as formas de agressão à vida. Em distinção à saúde, a vida aqui não está adstrita ao sentido biológico, mas sim ao sentido social e ético.

Portanto, a assistência social se coloca no campo da defesa da vida relacional. As principais agressões à vida relacional estão nos campos:

- **Do isolamento**, em suas expressões de ruptura de vínculos, desfiliação, solidão, apartação, exclusão, abandono. Todas essas expressões reduzem em qualquer momento do ciclo de vida as possibilidades do sujeito, e sua presença agrava a sobrevivência e a existência nos momentos em que ocorrem maiores fragilidades no ciclo de vida: a infância, a adolescência e a velhice.

Em contraponto ao isolamento, a centralidade é a convivência em todas suas expressões de pertencimento desde o núcleo familiar e a construção da reciprocidade de afetos, cuidados, valores, cultura até os espaços socializantes e socializadores. Nesse caso, as desproteções estão nas rupturas, nas expressões de violência, na ausência de cuidados, na desagregação. O âmbito de convivência, ao se expandir para esferas mais amplas, supõe a construção da autonomia, da liberdade, da representação, da cidadania.

- **Da resistência à subordinação**, em suas expressões de coerção, medo, violência, ausência de liberdade, ausência de autonomia, restrições à dignidade.

Em contraponto à busca de emancipação como direito humano à liberdade, à felicidade, à emancipação, e ao exercício democrático de opiniões.

- **Da resistência à exclusão social**, em todas as suas expressões de apartação, discriminação, estigma, todos distintos modos ofensivos à dignidade humana, aos princípios da igualdade e da equidade.

Em contraponto à exclusão, está a construção do alcance da inclusão social como possibilidades de acesso, pertencimento, igualdade, equidade nas relações.

A dinâmica da construção do tecido social, seu esgarçamento e coesão estão inseridos nesses campos de ação da assistência social. E do ponto de vista dos direitos, cabe à assistência social prover a rede de atenções para que a dignidade humana seja assegurada e respeitada. Pessoas não vivem sem abri-

go, sem teto, sem acolhida. Crianças não podem ter que prover sua própria manutenção trabalhando, em vez de desenvolver-se. Idosos não devem ser descartados como inúteis e desvalidos. No caso, se está considerando uma ética nas relações sociais.

Analistas críticos da sociedade capitalista levantaram sobre essas considerações dois tipos de questão. A primeira é que a sociedade do capital, por ser espoliativa da força de trabalho, reproduz de forma reiterada a precarização do humano. A segunda, que a matéria que está no campo da assistência expressa a questão social, portanto só terá resolutividade se superada a questão estruturante que subordina o trabalho ao capital.

Seguramente, do ponto de vista estrutural, a análise crítica da sociedade do capital está plenamente correta. Alguns críticos dirão que, como consequência, as ações no campo da assistência social são compensatórias e não resolutivas. Nessa perspectiva, há que se trazer outros elementos.

O caráter estrutural da sociedade do capital, de fato, demarca campos, mas não impede a luta e o desejo por aquisições no âmbito da educação, cultura, civilidade, qualidade de vida, desenvolvimento humano, autonomia, equidade, avanço científico e do campo civilizatório.

A noção de compensatório poderá advir não da presença da assistência social, mas das alternativas adotadas por seu modelo. Quanto mais voltada para o mercado, para o ajuste laboral, e quanto mais precárias e focalizadas suas respostas tanto mais compensatórias, porque funcionais ao ajuste do mercado. No caso, o horizonte não é a dignidade humana, mas o ajuste do homem ao mercado e às suas regras.

Quanto mais a assistência social for transversal a outras políticas, mais funcional e compensatório será seu modelo porque se ajusta às demais. Trata-se de uma diferenciação social e não em atender a todos independentemente da renda de cada um. A saúde vai solicitar a prótese à assistência social enquanto não for plenamente responsável pelas atenções de saúde ao seu usuário. Ela não pode ser só indicativa de soluções que seus usuários adquirem no mercado, o que significa que devem ter poder de compra ou ser consumidores.

Outra relação que é preciso particularizar é a da assistência social com a pobreza. Na perspectiva socorrista, aqui já comentada, a assistência social é tradicionalmente aceita como provedora de alguns bens materiais ou, em especial, para situações-limite dos comprovadamente pobres. É paradigmática a

esse conceito a realização de uma campanha do agasalho. É preocupante que a sociedade não perceba o quanto é deprimente admitir que um brasileiro, no terceiro milênio, não tenha condições de possuir roupas para cobrir o corpo.

Essas campanhas do agasalho são feitas com alarido, música, polícia militar, vistosas caixas dispostas em bancos, shoppings, isto é, no percurso da riqueza, para que os ricos demonstrem sua bondade para com a pobreza, enquanto os receptores da bondade dos que têm muito são os coitadinhos. Não se trata da descrição de uma situação de catástrofe que passe a exigir a solidariedade de todos, mas de um período natural de inverno do ciclo climático. E não faltam exemplos quanto ao uso da assistência social como meio de exposição pública da “bondade” de ricos e poderosos.

O exemplo é aqui utilizado para introduzir uma questão fundamental: a sociedade brasileira construiu ao longo dos séculos um modelo que aparta ricos e pobres. A naturalização dessa desigualdade oculta a violência nela contida, e a assistência social, como política pública, pode manter-se como mecanismo de reiteração dessa naturalização ou de sua ruptura.

Novamente, e recorrendo ao exemplo, vale lembrar que o primeiro direito de proteção alcançado pelo trabalhador foi o do acidente de trabalho, ainda no início do século XX, quando a ocorrência do acidente deixou de ser vista, entendida e respondida como uma falha individual e pessoal do trabalhador, para tornar-se uma responsabilidade do patrão. Qualquer ocorrência com o trabalhador durante a jornada passou a ser responsabilidade do patrão. O homem então ganhou finalmente a equivalência às máquinas, por mais absurda que essa afirmação possa parecer à ética.

A constituição da assistência social como política de proteção social afiançadora de direitos tem por destino proporcionar travessia similar. A responsabilidade por uma criança que vive nas ruas é da sociedade e não da criança, ou de exclusividade de seus pais. Entregar-lhe uma esmola é reforçar a proposta da campanha do agasalho. O trânsito do âmbito individual para o social é a raiz fundante da política pública que exige seu distanciamento da mediação da benemerência ou da caridade.

Piovesan, especialista em direitos humanos, tem refletido sobre a pobreza como violação dos direitos humanos. Ela propõe o “direito à inclusão social como um direito humano inalienável, constituindo a pobreza uma violação aos direitos humanos” (PIOVESAN, 2003, p. 146). E acresce:

[...] a efetiva proteção ao direito à inclusão social demanda não apenas políticas universalistas, mas específicas, endereçadas a grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais da pobreza, isto é, o direito à inclusão social requer a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, acrescidas do valor da diversidade” (PIOVESAN, 2003, p. 147).

Em nenhum momento a jurista aplica a concepção de focalização. A perspectiva do direito a ser impregnado no modelo de proteção social nos faz pensar em vitimização, porquanto há uma violação do direito. Enquanto a educação e a saúde, como políticas universais, partem do pressuposto de um objetivo a atingir – a educação para todos; saúde como completo bem estar de todos –, em relação aos bens públicos sociais não se tem ainda a mesma leitura da proteção social. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é claro em atribuir, como valor universal, a proteção integral a toda criança e adolescente como seres em desenvolvimento. É preciso estender essa noção aos diferentes momentos do ciclo de vida e às contingências que neles ocorrem.

Sob essa perspectiva a proteção social não é demandada pelo fato de serem essas crianças e adolescentes, pobres ou ricos, mas como valor de uma sociedade que se quer justa, solidária e voltada para o avanço social em seu futuro.

Alguns consideram que a proteção social não contributiva é necessária porque as pessoas são pobres, e a pobreza é que gera a desproteção. Seguramente, a pobreza agrava as vulnerabilidades, os riscos e as fragilidades, mas não significa que todas as vulnerabilidades, riscos e fragilidades existam por causa da pobreza. É uma polêmica que merece ser aclarada.

1.3 O VÍNCULO ENTRE PROTEÇÃO SOCIAL, RISCOS E VULNERABILIDADES SOCIAIS

A constituição da assistência social como política que busca construir seguranças sociais, o que é próprio do ambiente da seguridade social, traz um necessário debate sobre as desproteções e suas causas, bem como a discussão sobre riscos e vulnerabilidades sociais. A proximidade desses dois conceitos tem gerado múltiplos debates e concepções entre os que militam e analisam a política de assistência social.

1.3.1 A questão de risco

A aproximação entre capitalismo e risco é genética. O princípio do empreendedorismo do capital supõe correr risco. Ser bem-sucedido significa correr menos riscos, antever estrategicamente riscos e reduzi-los. Essa relação

genética é tão forte que até os países possuem medida de risco para os investimentos econômico-financeiros. É frequente ouvir comentários sobre a subida ou descida do risco Brasil.

Um segundo conceito de risco repousa nas questões ambientais e na capacidade de decodificar a natureza no sentido de reduzir os danos à vida humana provocados por tufões, maremotos, terremotos, enchentes etc. Um terceiro diz respeito à segurança no ambiente de trabalho, de forma a prevenir acidentes e agressões. Um quarto refere-se à segurança de instalações, adequando-as, e o seu funcionamento, ao público que a frequenta e aos produtos que manipula. Aqui, trata-se da segurança urbana, que vai se aproximar da segurança pública e das medidas de policiamento e de redução do crime e da violência. Podem-se ainda incluir às moções relacionadas ao risco do confronto entre países, culturas, grupos étnicos e religiosos como confrontos massivos.

Nesta última perspectiva nos aproximamos do campo dos riscos sociais como a natureza das questões com que se lida. Está-se tratando do convívio conflituoso de formas de pensar diversas bem como das ofensas, da presença de desigualdade, do desrespeito à equidade e das violações das integridades física e psíquica. São os riscos que surgem das relações e que levam, como já indicado, à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão. Ainda podem ser incluídos os riscos relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio.

A noção de riscos tem um conteúdo substantivo, um adjetivo e outro temporal. O conteúdo substantivo diz explicitamente o que é o risco. Essa noção imediatamente leva à sua abordagem temporal: o antes, que se ocupa das causas do risco, e o depois, que se ocupa dos danos, sequelas, perdas que provoca. Há, porém, uma questão adjetiva, que vai se tornar fundamental para o desenho da política e diz respeito à graduação do risco. A vivência do risco pode proporcionar sequelas mais ou menos intensas, por decorrência da vulnerabilidade/resistência dos que sofrem o risco, como também do grau de agressão vital do próprio risco. Portanto, trabalhar situações de risco supõe conhecer as incidências, as causalidades, as dimensões dos danos para estimar a possibilidade de reparação e superação, o grau de agressão do risco, o grau de vulnerabilidade/resistência ao risco.

Proteção significa prevenção, o que supõe a redução de fragilidade aos riscos, que podem ser permanentes ou temporários, e que passam a fazer parte do exame da questão do enfrentamento de riscos sociais.

Os riscos provocam padecimentos, perdas, como privações e danos, como ofensas à integridade e à dignidade pessoal e familiar, por isso conhecer onde os riscos sociais se assentam é seguramente matéria primordial para aqueles que trabalham com proteção social. Nesse sentido até se podem aproximar dos ambientalistas, por protegerem a vida. Por certo análises marxistas dessa questão confirmarão o caráter predatório do sistema capitalista, pautado na lógica da expropriação (do homem e da natureza) para proporcionar a acumulação de riqueza. Seus contestadores dirão que essa análise se refere ao capitalismo selvagem e que a responsabilidade social de empresas reduz esse efeito nocivo, o que poucas vezes ocorre.

As manifestações dos riscos vão ocorrer no cotidiano das pessoas, nos territórios onde vivem e podem sujeitá-las a maior, ou menor, exposição ao risco social. Desse modo, diz-se que a segregação espacial, isto é, a vida em territórios urbanos ou rurais com precários acessos e infraestrutura representa fatores de risco e/ou agravadores das vulnerabilidades de famílias e de pessoas.

Outro campo de risco está nos padrões de coesão e convivência familiar, comunitária e social. Os fenômenos de isolamento, desagregação, desfiliação, ausência de pertencimento, discriminação, apartação, exclusão são todos provocadores de sequelas e danos ou de privações e fragilidades.

As contingências da natureza, como enchentes, desabamentos, também são vitimizadoras, tornando as populações que vivem em áreas ribeirinhas ou em regiões sujeitas a deslizamentos bastante vulneráveis.

Há ainda que se considerar campos polêmicos como altos fatores de risco que são o da etnia, do gênero, da religião, da orientação sexual. Do ponto de vista da etnia e, no caso brasileiro, dos indígenas, dos afrodescendentes, dos quilombolas e, ainda, dos pomeranos, são grupos populacionais que têm recebido destaque como mais sujeitos a riscos pessoal e social.

A desigualdade socioeconômica é também fator de forte risco geradora de vulnerabilidades sociais, onde se insere a população infanto-juvenil e adulta que vive nas ruas constituindo um grupo que merece atenção especial, pois os riscos sociais têm relação direta com a vida e o modo de viver das pessoas, que são sobredeterminados por sua condição social. Autores como Viveret (2006) e Gadrey (2006) mostram os riscos contidos no desenvolvimento econômico e de como o indicador do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* esconde, em sua média, os riscos de degradação humana.

Beck (2002), a partir do acidente de Chernobyl, considera que o risco se globalizou. Isso significa que a velocidade e a abrangência da expropriação da natureza pelo capital bem como a flexibilidade de sua produção afetam a vida humana em qualquer parte do planeta. Com essa compreensão, ele considera a sociedade capitalista como de “alta modernidade” e difusora da cultura do risco como um “exterminador do futuro”: risco de poluição, risco de aquecimento, risco de contaminação, risco de falta de água, risco de solo contaminado etc.

Beck chega a considerar que o fato de o risco ser tão abrangente, chega a destituir a sociedade de classes, tornando-a uma sociedade de risco. Embora guarde razão a análise de Beck quanto à expansão do risco, é improvável considerar a superação da sociedade de classes. Na verdade, ocorre um acúmulo das velhas e das novas precarizações e sujeições aos riscos sociais.

Para Beck, a produção social da riqueza é sistematicamente acompanhada da produção social de riscos produzidos técnico-cientificamente. A globalização como modelo econômico é um fator de risco, principalmente para a população dos países que não pertencem ao grupo econômico de Davos, do G7 ou do G8. Pode-se afirmar, portanto, que a sociedade industrial tem um comportamento predatório, cuja seqüela, por exemplo, é o risco do aquecimento global, fragilizador da vida humana e da natureza.

Esping-Andersen (2000) considera que os riscos atuais são distintos daqueles que fundaram o *welfare state* na metade do século XX. Esse fato exige a reposição do alcance e das características da proteção social. As alterações no mercado de trabalho (desemprego, insegurança da oferta e manutenção no trabalho, dificuldade de ingresso do jovem etc.) e as alterações na família (risco de pobreza na infância, uniões pouco estáveis, famílias monoparentais), são fatores que aumentam o risco social no terceiro milênio.

A institucionalização dos cuidados antes familiares – quer pela entrada da mulher mais incisivamente na força de trabalho (na perspectiva emancipatória ou por necessidade de ampliar o ganho familiar), quer pela total ocupação de todos os membros da família para o sustento antes obtido por um de seus membros – fez crescer as despesas com serviços sociais. Para Esping-Andersen, “amplia-se a desigualdade de condições entre vários tipos de famílias e o acesso social, ao ser mais demandado, termina selecionando as famílias em ganhadoras e perdedoras” (ESPING-ANDERSEN, 2000, p.191).

Os dois pilares de bem estar – o emprego e a família – tornam-se eles mesmos fatores de risco. Como consequência, as atenções sociais prestadas pelos serviços de bem estar, antes considerados complementares, ou de baixa necessidade, ganham maior demanda.

A trajetória vital, ou o ciclo de vida, era disciplinada no modelo inaugural do *welfare state*: escola até o grau fundamental completo, cerca de 45 a 50 anos de trabalho estável, aposentadoria entre 65 e 70 anos. Em face da expectativa de vida, o trabalhador recebe os proventos da aposentadoria por cerca de sete anos, e a viúva recebe a pensão por mais quatro ou cinco anos.

A ampliação dessa expectativa, de um lado, a instabilidade do trabalho, de outro, aliadas à inexistência de cuidados na família para a infância e velhice, quebram por completo essa lógica. Era ela pensada a partir de uma mobilidade de classe que seria inclusiva, pelo crescimento do acesso à educação. Com isso, não era tomada como determinante a relação entre origens de classe e oportunidade de vida. Na verdade, o que ocorreu foi um crescimento da desigualdade e não uma aproximação social, principalmente pela forte presença e centralidade do capital financeiro.

Para Andersen, a “velha esperança pluralista” consistente com uma classe média satisfeita foi substituída pelo medo da polarização e da apartação.

Nesse contexto expropriatório, a disponibilidade e o acesso a serviços de assistência social passam a ser centrais. Andersen chama a atenção para o necessário apoio às famílias jovens, as mais bombardeadas por todos esses novos riscos sociais, o que as torna com grande chance de serem as perdedoras sistemáticas no jogo desigual da sociedade de mercado.

É preciso destacar que, embora riscos e contingências sociais afetem, ou possam afetar todos os cidadãos, as condições que caracterizam o padrão de vulnerabilidade social para enfrentá-los e superá-los são diferenciadas entre esses cidadãos, por decorrência da sua condição de vida e da ocorrência da cidadania precária, que lhes retira condições de enfrentamento a tais riscos com seus próprios recursos. Assim as sequelas da vivência desses riscos e as vulnerabilidades em enfrentá-los e superá-los podem ser mais ampliadas para uns do que para outros.

Por isso é preciso desenvolver conhecimentos, dados, metodologias de ação, enfim, um saber sobre riscos e vulnerabilidades sociais. Esse propósito, para

ser atingido, precisa, antes de tudo, ter claros os riscos e as vulnerabilidades sociais que a proteção social não contributiva tem por responsabilidade cobrir e prevenir. A exemplo, seguindo a reflexão de Andersen, urge ter especial cuidado com as famílias jovens, com seu trabalho e com a possibilidade de acesso a serviços sociais destinados aos cuidados com as crianças.

Temos que considerar, aqui, as expressões de risco e vulnerabilidade social, a partir de seguranças sociais afetas à proteção social não contributiva. Muitas inseguranças e riscos estão relacionados ao trabalho, à habitação, à educação, à saúde, ao transporte, entre tantas outras áreas nas quais se setorizam as respostas às necessidades humanas. Não são todas as necessidades humanas de proteção que estão para a resolutividade da assistência social, como também não são as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social. Elas são comuns a várias políticas sociais e econômicas.

É preciso caracterizar os riscos sociais a serem enfrentados pela política de assistência social conforme a natureza do ciclo de vida, a dignidade humana, e a equidade. Considerando a infância um período de alta fragilidade e vulnerabilidade, quais as possíveis ocorrências entre maus-tratos, negligência, violência, abandono, por exemplo? Como a assistência social responde a essas situações? Qual o agravante dessas situações a partir da capacidade protetiva da família fragilizada ou fortalecida?

Aprofundar essas dimensões permite a oferta de serviços apropriados para responder a tais situações reduzindo danos e restaurando vidas.

1.3.2 As vulnerabilidades sociais

A concepção de vulnerabilidade social adotada pela PNAS-2004 tem recebido interpretações diferenciadas. A primeira delas pode trazer um estigma ao carimbar alguém de “vulnerável”. Digamos que, do mesmo modo que se pode aplicar o conceito de pobre, carente, excluído como estigmas, também se pode aplicar os conceitos de vulnerabilidade e de vulnerável. Trata-se do uso de uma categoria como o designativo de alguém e, por isso, esse alguém abre mão de ser sujeito para ser sujeitado, perdendo a categoria de cidadão. Nesse sentido, o designativo é usado como forma de redução social e, até mesmo, culpabilização do indivíduo por sua fragilidade.

Para encontrar outra aplicação, é preciso construir o sentido de vulnerabilidade social relacionada a um dado risco social. Nessa ótica o sentido é de ser

vulnerável a uma dada ocorrência, estar mais sujeitado por algumas vivências e capacidades já instaladas. Do ponto de vista biológico, a vulnerabilidade inclui a ideia de estar mais predisposto a que ocorra algo. E é necessário eliminar a vulnerabilidade substituindo-a por força/resistência bem como eliminar os fatores de risco. A ideia de vulnerabilidade social indica uma predisposição à precarização, vitimização, agressão.

Oliveira associa a ideia de vulnerabilidade social à carência de direitos, pois “ainda que políticas sociais públicas sejam uma das exigências mais prementes para a atenuação de várias vulnerabilidades, elas não esgotam o repertório de ações que se situa muito mais no campo dos direitos” (OLIVEIRA, 1994).

Numa sociedade complexa a vulnerabilidade social não é só econômica, ainda que os de menor renda sejam mais vulneráveis pelas dificuldades de acesso aos fatores e condições de enfrentamento a riscos e agressões sociais.

De forma paradoxal ao entendimento que considera a aplicação da categoria vulnerável como estigmatizadora, outra vertente utiliza essa concepção como fortalecedora das capacidades. Parte do entendimento/valorização do potencial ou das habilidades humanas, no sentido de que ninguém é vulnerável sob todas as dimensões, e desenvolver as capacidades seria um modo de confrontar as vulnerabilidades.

Sob essa compreensão estão os que defendem a noção dos ativos sociais, isto é, o capital humano (como uma operação financeira) tem ativos e passivos.

A vulnerabilidade é entendida como o desajuste entre ativos e a estrutura de oportunidades, provenientes da capacidade dos atores sociais de aproveitar oportunidades em outros âmbitos socioeconômicos e melhorar sua situação, impedindo a deterioração em três principais campos: os recursos pessoais, os recursos de direitos e os recursos em relações sociais (KATZMAN, 1999).

Alguns críticos consideram que essa proposta seria mais um avanço capitalista em mercadorizar potencialidades. Esse processo é denominado de difusão do empreendedorismo, no sentido de que o pobre deve ser estimulado a investir em uma de suas competências. Outros compreendem que as agências internacionais, ao considerarem as vulnerabilidades sociais, têm por perspectiva a valorização do capital humano, mas como nova fonte de expropriação para o capital.

Como se percebe por estas rápidas considerações, é um debate longo, provocado pela impotência conceitual da expressão vulnerabilidade social. Insisto que ela deve ser tomada sempre relacionada a algo, no caso, a um agravamento na forma de ocorrência de um risco social. Nesse sentido, a discussão sobre vulnerabilidade social abre campo para a prevenção como monitoramento de agravantes.

Quando se tem por centralidade, na política de assistência social, a matricialidade sociofamiliar, a necessária análise é a da capacidade protetiva da família e dos fatores de risco que a reduzem.

Nas discussões do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (Nepsas) da PUC-SP sobre o tema, a mestrandia Stela Ferreira responde à pergunta “haveria um dever nas concepções de risco e vulnerabilidade capaz de nos ajudar a responder ao desafio de produzir conhecimentos para desvelar os invisíveis, os sem voz, sem teto, sem cidadania?”. Ela responde com uma hipótese: “a potência e a proteção seriam o dever da vulnerabilidade e do risco respectivamente, por isso é preciso analisar mais a fundo seus atributos e suas sinergias com outros conceitos”.

O exame da vulnerabilidade social diz respeito à densidade e à intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagir e enfrentar um risco, ou, mesmo, de sofrer menos danos em face de um risco. Seria até a vivência de situações de quase-risco.

A vulnerabilidade, como o risco, também tem graduação, ao abranger os mais e os menos vulneráveis, isto é, os mais e os menos sujeitos a um risco; ou a serem mais, ou menos, afetados quando a ele expostos. Portanto, podem-se identificar dois planos: o das fragilidades e o da incapacidade em operar potencialidades. No caso, atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar as potencialidades. Esse é o sentido educativo da proteção social, que faz parte das aquisições sociais dos serviços de proteção.

O olhar da vulnerabilidade não pode ser só da precariedade, mas também o dimensionamento da capacidade ou, como tenho preferido, da resiliência, isto é, da capacidade de resistência a confrontos e conflitos.

Para planejar a política de proteção social não contributiva, tem sido utilizado o exame territorial de vulnerabilidade pela conjugação de alguns dados de precarização de famílias agregadas por domicílio. O primeiro exercício nessa direção foi realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole do Centro

Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap) contratado pela Secretaria de Assistência Social da Cidade de São Paulo em 2003 (disponível em: <www.centrodametropole.org.br>).

A precariedade da vida é o primeiro fator que hierarquiza as famílias por setor censitário (agregados de cerca de 200 famílias/domicílios), pela renda, escolaridade dos chefes de família, número de filhos, famílias chefiadas por mulheres. O segundo fator é a vulnerabilidade pela idade dos chefes de família, pois famílias mais jovens estariam em período de procriação, com mais dependentes e maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

A esse estudo, que mostra territorialmente, e na microescala de setor censitário, as famílias de uma cidade, diferenciadas por graus de vulnerabilidade, podem e devem ser agregados e georreferenciados os acessos à infraestrutura e aos serviços, de modo a entender os agravamentos que as condições do território lhes trazem.

Essa ferramenta tem possibilitado avançar na delimitação dos territórios de gestão da assistência social. No caso, parte-se de uma medida dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que é um para cinco mil famílias ou cinco mil domicílios, ou cerca de 18 a 20 mil pessoas, ou ainda cerca de 20 setores censitários.

O trabalho com as vulnerabilidades reduz os danos provocados por riscos, isto é, diminui o possível efeito de deterioração que poderá causar uma futura vivência de risco. A existência e a gradualidade do risco e o trabalho preventivo sobre as vulnerabilidades levam à hierarquização das atenções de proteção social em níveis básicos e especial e, ainda, em média e alta complexidades.

São, portanto, a escala do agravamento e o grau do vínculo de pertencimento ao convívio familiar que vão definir se o trabalho com a família partirá do seu domicílio ou se serão adotados espaços substitutos, permanentes ou temporários, desse convívio, quando irremediavelmente precário.

1.3.3 Das entidades no campo da assistência social

Embora, pela Loas, caiba aos conselhos municipais a inscrição de uma organização/entidade para atuar no campo da assistência social, o dispositivo não é impeditivo de sua instalação e funcionamento. Apenas é um passo fundamental para que essa organização obtenha reconhecimento na própria política pública de assistência social.

O campo das entidades de assistência social tem interpretações que refletem as diferentes concepções do âmbito e das responsabilidades da política de assistência social, aqui já abordada. Ainda se faz necessário um esclarecedor pacto que afirme o que deve, no desenvolvimento da assistência social, ser de prestação pública exclusiva e o que pode ser realizado em parceria. Outra definição ainda pouco clara é sobre a garantia de direitos ao cidadão em ações realizadas em parceria. Por último, a plena garantia da transparência e da aplicação das regras públicas pelas entidades que usam o dinheiro público sob convênios e acordos.

Esse conjunto de destaques e polêmicas interpretativas é fundamental para a compreensão do modelo brasileiro de proteção social não contributiva e para balizar algumas dimensões que nela estão implícitas.

2. EIXOS DO MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

A discussão sobre proteção social é relativamente nova na sociedade brasileira, desde que foi desagregada da legislação social do trabalho, embora ambas sejam direitos sociais explicitamente tratados nos arts. 6º e 7º da CF/88. A condição de proteção – a desproteção no âmbito do trabalho é regulada pela legislação do trabalho, pela aplicação dos direitos trabalhistas, pela formalização do contrato de trabalho e pelo seguro público, na forma da previdência social. Trata-se, portanto, de campo bastante regulado, cuja dinâmica (no campo privado ou no campo público) tem processualidade jurídica significativa, jurisprudência de monta, além de sujeitos coletivos representativos, na forma de centrais sindicais e de sindicatos, entre outras.

O trabalho, o trabalhador, a relação de emprego supõem um conjunto de dispositivos reguladores, mas todos eles só se concretizados a partir de uma dada relação formalizada. No caso, não se aplica a todos os brasileiros, mas a uma parte deles.

A proteção social não contributiva nasce do princípio de preservação da vida e, sobretudo, a partir do terceiro fundamento da república brasileira: a dignidade de pessoa humana (CF/88, art. 1º, inciso III). Entre os direitos sociais, estão a segurança, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados (CF/88, art. 6º). No artigo 203, relativo à assistência social, a CF/88 estende essa proteção:

- à família;
- à maternidade;
- ao ciclo de vida (infância, adolescência e velhice) e, neste último caso, com o acesso ao benefício de um salário mínimo;
- às pessoas com deficiência (promoção, habitação, reabilitação, acesso a benefício de um salário mínimo).

Esse mesmo artigo da CF particulariza o amparo a crianças e adolescentes carentes, o que acentua a perspectiva da proteção integral à criança e ao adolescente regulada pelo ECA. Mas, ao redigir o adjetivo “carente” junto com a condição de criança e adolescente, em uma sociedade de mercado, a CF/88 passa a referir os níveis de fragilidade a um conteúdo econômico-financeiro, fato que repõe a confusão, já abordada, entre garantia a um direito ou à capacidade financeira própria para atender a uma necessidade.

Em seu Capítulo VII – Da Ordem Social e no artigo 227, a CF/88 aplica o princípio da subsidiariedade no trato da criança e do adolescente. Primeiro, cabe à família, depois à sociedade, e, por fim, ao Estado, assegurar-lhes um conjunto de direitos. No caso, não deixa de ser um respeito ao direito da privacidade entre pais e filhos.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência e enfermidade.

A CF/88, do mesmo modo, usa o princípio da subsidiariedade ao considerar o dever de “amparar pessoas idosas” cuja atenção deve ser executada preferencialmente em seus lares (art. 230, § 1º). Aqui, não parece haver uma razão para usar a subsidiariedade. O Estatuto do Idoso clareia essa questão.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

É interessante constatar que o princípio de subsidiariedade aplicado na proteção ao ciclo de vida não ocorre no caso da pessoa com deficiência, pois o inciso II do art. 23 torna específica a responsabilidade das três instâncias de poder de Estado, no Brasil, para com os deficientes.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Inciso II – Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Vale destaque ainda o inciso X, do mesmo artigo, que estabelece como dever do Estado: “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

Esse breve percurso pela Lei Maior do país mostra que o modelo brasileiro tem por particularidade configurar o campo da seguridade social como aquele destinado “a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Todavia a CF/88 limita-se a apontar como elemento integrador dessas três áreas/campos de direitos um conjunto de objetivos. Especifica o modelo de gestão da saúde e suas competências sem demonstrar quais direitos atende; detalha o conteúdo da previdência social a partir de direitos previdenciários. No caso da assistência social, limita-se a citar o campo de trabalho e das diretrizes organizativas, e não especifica nem o sistema como na saúde, nem os direitos como na previdência.

Portanto, a regulação da assistência social deve ocorrer em legislação própria, pós-CF/88. Não há também qualquer indicação sobre o modo de relação das três áreas, sob o âmbito da seguridade, para além dos objetivos estabelecidos no parágrafo único do artigo 194:

Parágrafo Único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I – universalidade da cobertura e do atendimento;

II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;

- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Pelo que aqui se resgata da CF/88, percebe-se que o grau de consistência das diferentes políticas protetivas é diferenciado no detalhamento como parte do texto constitucional. Essa heterogeneidade reflete mais a ausência de maturidade de conteúdos à época, do que um quadro de importâncias primárias e secundárias entre elas.

Percebe-se, também, a dupla presença do **princípio da subsidiariedade** (que atribui primeiro à família, depois à sociedade e, por último, ao Estado, a responsabilidade) como do **princípio republicano**. A CF/88, e conforme a matéria, utiliza ora uma ora outra concepção. Essa dualidade dificulta o entendimento da seguridade como dever de Estado. Faz-se referência aqui, por exemplo, ao conteúdo do art. 230, relativo ao amparo às pessoas idosas. A igual distribuição de responsabilidade entre família, sociedade e Estado termina por reduzir o dever do Estado para com a população idosa sob fragilidade.

Esse duplo movimento que, aliás, marca nossa sociedade, tem como forma de ataque estratégico a efetivação da **vigilância social**. É preciso saber onde estão e quantos são os mandatários de proteção e, de outro lado, qual é a capacidade da rede instalada em suprir suas necessidades. Essa visão de totalidade é fundamental para definir responsabilidades dos entes federativos no modelo de proteção social.

A Loas de 1993 arbitra até certo ponto essa dualidade, mas esse arbítrio foi mais direcionado a criar um processo de gestão participativo do que propriamente resolver o pleno entendimento do alcance da assistência social como política pública. Criar conselhos, conferências, gestão paritária, sem dúvida produziu, ao longo dos 20 anos, muitos avanços. Todavia, não se pode dizer que eventuais avanços sejam consenso e estejam consolidados como gestão. A Fotografia da Gestão de Assistência Social nos municípios e estados, preparada pela V Conferência de 2005, dá a explícita medida da distância que existe.

A PNAS-2004 concretiza o esforço de sistematizar o conteúdo da assistência social como política de proteção social. Não se pode dizer que essa política contenha todas as respostas às questões apresentadas ao longo desta reflexão,

mas, com certeza, seu conteúdo estabelece o fio condutor de uma política de proteção que se quer pública e de direitos.

A primeira aquisição é a de hierarquizar a proteção social em básica e especial. Essa organicidade contém a possibilidade estratégica de combinar as velhas iniciativas que atuavam após a ocorrência de riscos, agressões, distinções com um novo campo que se propõe preventivo de ocorrências e/ou de seu agravamento.

A PNAS-2004 é concebida como responsável por três funções.

Vigilância social – capacidade de detectar, monitorar as ocorrências de vulnerabilidade e fragilidade que possam causar a desproteção, além da ocorrência de riscos e vitimizações. Esta é uma área nova que exige atualizados conhecimentos, capacidades e ferramentas de trabalho.

Defesa de direitos – trata-se de uma preocupação com os procedimentos dos serviços no alcance de direitos socioassistenciais e na criação de espaços de defesa para além dos conselhos de gestão da política.

Proteção social – inclui a rede hierarquizada de serviços e benefícios. Trata-se aqui de duas formas complementares de atenção:

- Benefícios – transferência em espécie fora da relação de trabalho ou da legislação social do trabalho para atender a determinadas situações de vulnerabilidade, operando como substitutivo ou complementarmente à remuneração vinda da ocupação/renda da família. O acesso aos benefícios no Brasil é submetido a teste de meios (renda da família). Alguns países superam essa conduta e consideram o benefício como de direito em determinadas situações de vulnerabilidade ou fragilidade sem passar por um processo seletivo.
- Serviços – conjunto de atividades prestadas em um determinado local de trabalho que se destinam a prover determinadas atenções, desenvolver procedimentos com e para pessoas, aprofundar aquisições. Os serviços produzem bens e se caracterizam em modalidades, a partir desses bens, que atendem a determinadas necessidades com esse objetivo. Agregam competências técnicas e especialidades profissionais para o desenvolvimento desses bens. No caso da proteção social, seus serviços devem aprofundar:
 - acesso a bens materiais, fora da relação de mercado, quando necessários à redução das sequelas do risco ou à desproteção vivida;

- aquisições sociais que resultam do desenvolvimento de capacidades e conhecimentos de si e das relações que vivencia por meio de metodologias de trabalho social e trabalho socioeducativo.

O paradigma de proteção social (básica e especial) estabelecido pela PNAS-2004 rompe com a noção dos cidadãos como massa abstrata e os reconstrói a partir da realidade de sua vida. Opera a partir de potencialidades, talentos, desejos, capacidades de cada um, dos grupos e segmentos sociais. A proteção social da assistência social age sob três situações: proteção às fragilidades/vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida; proteção às fragilidades da convivência familiar; proteção à dignidade humana e combate às suas violações.

O **primeiro eixo protetivo** da assistência social contempla o ciclo de vida do cidadão, isto é, a oferta de apoio às fragilidades dos diversos momentos da vida humana, como também de apoio aos impactos dos eventos humanos que provocam rupturas e vulnerabilidades sociais. Esse eixo protetivo coloca a assistência social em diálogo com os direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos. Opera sob as matrizes dos direitos ao desenvolvimento humano e à experiência humana.

O **segundo eixo protetivo** da assistência social decorre do direito à dignidade humana expresso pela conquista da equidade, isto é, o respeito à heterogeneidade e à diferença, sem discriminação e apartações. A ruptura com as discriminações contra as mulheres, os índios, os afrodescendentes, entre outros, são centrais na dinâmica dessa política. Inclui, ainda, a proteção especial contra as formas predatórias da dignidade e cidadania, em qualquer momento da vida, as quais causam privação, violência, vitimização e, até mesmo, o extermínio. As pessoas em desvantagem pessoal, em abandono, ou com deficiência, são as possíveis vítimas dessa predação, assim como as crianças, os jovens vítimas da violência sexual, da drogadição, de ameaças de morte.

O **terceiro eixo protetivo** está no enfrentamento às fragilidades na convivência familiar como núcleo afetivo e de proteção básica de todo cidadão. Aqui, a ampliação das condições de equilíbrio e resiliência do arranjo familiar são fundamentais na reconstituição do tecido social e no reforço do núcleo afetivo de referência de cada pessoa.

O modelo de proteção social não contributiva é assentado nos princípios de: **universalidade** – significando que pode ser acessado por todos os cidadãos

que dele necessitem, independentemente do território onde vivem, e sob a diretriz ética de ser portador do direito à proteção social. Alçar a universalidade para além do respeito ao princípio ético significa ter capacidade concreta de proporcionar resposta institucional expressa por meio da instalação de infraestrutura de dispositivos de atenção e de qualidade técnica de ação.

matricialidade sociofamiliar – parte da concepção de que a família é o núcleo protetivo intergeracional, presente no cotidiano e que opera tanto o circuito de relações afetivas como de acessos materiais e sociais. Fundamenta-se no direito à proteção social das famílias, mas respeitando seu direito à vida privada.

O modelo de trabalho social com famílias exige o esclarecimento prévio sobre qual é o conceito de capacidade protetiva da família. Ou, ainda, se o trabalho social com famílias é, em si mesmo, uma das aquisições do processo de proteção social ou um administrador de acessos sociais.

O apoio às famílias de baixa renda pode ser associado a um programa com mulheres (ou com mães e seus filhos). Nesse caso, ocorre uma visão restrita da matricialidade familiar ao impossibilitar a leitura da totalidade da dinâmica da família e de seus membros. Por vezes, usa-se no trabalho social com famílias uma agenda do tipo moralista, voltada para regular o comportamento de núcleos de baixa renda e não uma agenda política de construção de direitos à proteção social.

Ainda não estão plenamente equacionados na concepção do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e no interior das proteções básica e especial o significado e as implicações concretas da matricialidade sociofamiliar. Ainda predominam segmentos desvinculados de suas relações familiares. Trata-se de um desafio a ser superado.

Por vezes, a seleção de famílias para o acesso a benefícios leva a uma redução no seu trato, por parte do agente institucional, que passa a enxergá-la sob a noção de renda familiar *per capita*, isto é, como unidade econômica, esquecendo ou tornando secundário o seu exame como unidade de vínculos sociais. No caso, é preciso desenvolver a concepção de capacidade protetiva de família, campo que ainda carece de estudos e proposições.

O conceito de família em vulnerabilidade social precisa ser desconstruído em seus componentes para que o objetivo família sem/com baixa vulnerabilidade possa ser construído e, com ele, criadas as metodologias e estratégias que levem à sua concretização, considerado-se que a dimensão socioeduca-

tiva dos serviços de proteção social está articulada por ciclo de vida, e não pela vulnerabilidade familiar, além de vinculados à ideia de vulnerabilidade pessoal.

A articulação da matricialidade sociofamiliar com a lógica das fragilidades individuais não está ainda construída como estratégia, nos serviços socioeducativos de proteção social básica, nem na especial. Esta supõe serviços de alta complexidade por causa da ausência de família, fato que não pode ser estabelecido como verdadeiro, constituindo-se em mais um dos desafios a ser enfrentado dentre as práticas no campo da assistência social que antecederiam a PNAS-2004 e o modelo de proteção social nela contido.

descentralização compartilhada – supera o conceito de municipalização como prefeiturização, isto é, como o processo de empurrar competências federais e estaduais para os municípios restringindo as responsabilidades federal e estaduais. Trata-se do chamado federalismo cooperativo, cuja concepção se opera pelo processo de regionalização. E para que isso ocorra, exige-se que os estados desenvolvam a concepção de regiões intraestaduais, e os municípios de regiões intraurbanas.

Está em curso o processo de nacionalização do modelo brasileiro de assistência social. Trata-se de longo percurso de pactuação dos agentes federativos para tornar nacional a política de assistência social. A concretização desse processo se dá pela **habilitação do ente gestor**. A operação do sistema de federalismo cooperativo é realizada pela adesão individual de cada município, que passa a ter um grau de habilitação no Suas a partir da infraestrutura implantada. Os municípios que não possuem conselho, plano e fundo, não estão habilitados a pertencer ao Suas (2,8% deles, ou 158, estavam nessa situação, em dezembro de 2006).

A vinculação ao Suas se dá em três níveis:

- **inicial** – em torno de 20% dos municípios;
- **básico** – em torno de 70% dos municípios;
- **pleno** – em torno de 7% dos municípios (SUAS, 2007).

É preciso lembrar, ainda, que se aplica entre os municípios a relativização das exigências, de acordo com o porte do município, conforme seu contingente populacional:

- **pequeno I** (até 20 mil/habitantes) – 3.994 (72%);
- **pequeno II** (de 20 até 50 mil/habitantes) – 1.008 (18%);
- **médio** (de 50 a 100 mil/habitantes) – 309 (5,5%);
- **grande** (de 100 a 900 mil/habitantes) – 237 (4%);
- **metrópole** (+ de 900 mil/habitantes) – 16 (0,5%) (PNAS-2004).

territorialização – é uma dimensão da política que supõe o reconhecimento da heterogeneidade dos espaços em que a população se assenta e vive bem como o respeito cultural aos seus valores, referências e hábitos. Tem como perspectiva a inserção do cidadão e a manutenção da expressão de indivíduo. Tem também por entendimento a identificação das efetivas condições de vida do território onde ele vive com sua família. Certamente, o nível de qualidade de um território pode ser fator de proteção e/ou de desproteção.

A territorialização tem por objetivo o conhecimento das possibilidades reais do cidadão, do seu sofrimento, quando vive em território de precária condição de vida, mas sem uma focalização. O georreferenciamento de beneficiários em um território permite a aproximação por meio da formação de grupos, e a territorialização permite ainda localizar os serviços de assistência social em face da presença/concentração da demanda.

A PNAS-2004 propõe que cada um dos Cras referencie-se a 5 mil famílias. É possível, portanto, como já aqui foi registrado, caracterizar esses territórios com dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) produzindo indicadores que façam avançar em qualidade as decisões de totalidade, no âmbito da política de assistência social, em cada cidade brasileira.

intersetorialidade – é outro princípio organizativo da política de assistência social que requer parâmetros. Sob a concepção de ser uma política processual ou transversal às demais, é entendida por alguns como uma área sem resolutividade própria, um território de passagem, a porta de entrada para outras políticas. A intersetorialidade é tão substantiva para a assistência social como o é para as demais políticas, ao se considerar que nenhuma delas guarda resolutividade plena em si mesma. Deve ser, então, construída, uma relação de complementaridade entre as políticas.

O modelo de intersetorialidade de respostas é indicado como o de melhor efetividade para qualquer política social, entretanto não se trata nem de nega-

ção da intersetorialidade, tampouco de produto acabado, e se formos considerá-la como onipotente dentro da assistência tende a ser segregadora, sem perder de vista que cabe à assistência social resolver toda e qualquer necessidade dos pobres ou dos mais pobres. Sob esse aspecto a intersetorialidade é, para além de um princípio, um modelo de gestão que supõe a convergência da ação.

Esse princípio reflete mais uma racionalidade interna da ação – no caso da ação de governo – do que um valor para a sociedade. E não pode ser confundido. Não se pode transformar a intersetorialidade em modo de relação política do Estado com a sociedade. Essa confusão pode fragilizar a inteligência técnica do Estado que advém, sobretudo, da especialização, isto é, da setorialidade referida ao interesse público. Mas deve-se ter em mente que a assistência social compõe o esforço intersetorial de construção do desenvolvimento social; do enfrentamento da pobreza, das desigualdades sociais e econômicas; da diversidade de possibilidades regionais. E do ponto de vista da seguridade social, deveria ocorrer contínua relação de intersetorialidade entre saúde, assistência social e previdência social, mas isso é ainda mais uma perspectiva do que um fato.

O modelo brasileiro de proteção social não contributiva tem, em síntese, cinco características que demarcam seu processo de gestão em todo o território brasileiro.

A primeira é ter a assistência social como política de direitos que opera serviços e benefícios e não só uma área de ação, em geral, de governos locais, baseada em dispositivos de transferência de renda ou de benefícios.

A segunda é o seu caráter federalista, isto é, supõe a ação integrada dos três níveis de gestão: o federal, o estadual e o municipal.

A terceira é a de operar por meio de um sistema único, como as demais políticas sociais brasileiras. No caso, a referência é o Suas, que foi implantado em 2005 (NOB; SUAS, 2005).

Uma quarta – que é própria das políticas sociais brasileiras pelo vínculo entre democracia social e política, criado pelas lutas sociais na busca da democratização do Estado –, é a de combinar o processo de gestão com os sistemas de participação e controle social. No caso, a referência são os conselhos, planos e fundos financeiros, nas três instâncias de poder, que determinam o regulamento fundamental para pertencimento ao sistema único.

A quinta é o modelo pactuado entre os entes federativos, operado por coletivos representativos de gestores (municipais e estaduais) nas Comissões Inter-

gestores Bipartites (CIBs), com representantes das esferas estadual e municipal, e as Comissões Intergestores Tripartes (CITs), que agregam a área federal.

3. IDEIAS-FORÇA NA CONSTRUÇÃO DO MODELO

Conforme exposto na primeira parte, um modelo é sempre um vir a ser. Procurou-se, até aqui, demonstrar os detalhes do modelo (suas pences e recortes). Agora se trata de analisar como esse norte, que é o modelo, está se adequando ao real.

O modo que se expressa esse processo de construção é o de ideias-força. Algumas são aqui expostas, e certamente o debate em cada realidade crescerá ou alternará aquelas aqui abordadas.

Chama-se de ideias-força porque é um processo que trata das mudanças e dos desafios para efetivar uma nova concepção de modelo de proteção social não contributiva.

A primeira ideia-força que aparece na implantação do modelo brasileiro de proteção social não contributiva é conforme se segue.

Dentre essas mudanças, há que se destacar.

A constituição da proteção social não contributiva no Brasil embora esteja constitucionalmente assentada não está ainda plenamente aplicada. Conseguir aplicar os ditames constitucionais supõe fortes e sensíveis mudanças políticoinstitucionais e econômico-sociais nas relações e regras da sociedade brasileira, dos entes federativos que compõem o Estado brasileiro e dos agentes institucionais que operam a proteção social.

- a) Deslocamento da provisão das necessidades de proteção social do âmbito de ações sociais para o âmbito da política. Fato que significa adotar novos paradigmas quanto à racionalidade, continuidade e objetivação na atenção às necessidades a serem cobertas e nos modos de provê-las como campo de proteção social.
- b) Deslocamento da centralidade de práticas privadas (leigas ou religiosas) instituindo a regulação estatal no campo da proteção social. Esse movimento significa constituir o campo do dever de Estado na proteção social não contributiva, quer como atenção, quer como regulação, o que altera o modo de destinação dos recursos financeiros do Estado

às entidades sociais e à constituição do caráter público de sua aplicação, não à subvenção a práticas privadas.

- c) Construção de nova identidade social para os que circulam no campo da proteção social não contributiva direcionando seu reconhecimento pelo âmbito positivo da cidadania, e não pela discriminação que leva a necessidade para a condição vexatória de necessitado. O usuário não pode ser o carente, o pobre, o necessitado, o excluído, o despossuído, assim como o escolar não é o ignorante, analfabeto, inculto. Esse giro de concepção de 180 graus é um dos mais fortes a ser realizado e significa dar centralidade aos direitos sociais.

Três trânsitos fundamentais, na sociedade e no Estado brasileiro, são exigidos para efetivar o modelo de proteção social não contributiva no Brasil:

- de ações sociais para política pública;
- de ações isoladas para a centralidade do dever de Estado como agente executivo, agente regulador e agente de defesa de direitos;
- de reconhecimento do pobre e carente para construção da identidade social do cidadão com direito a ter direitos.

Esses trânsitos exigem o domínio dos conceitos de política pública, dever de Estado pela execução, regulação e defesa e direitos de proteção social não contributiva e suas implicações daí advindas.

A CF/88 cria o âmbito da seguridade social, e nele a proteção social como alicerçadora de seguranças sociais. Essa construção é uma particularidade do modelo social no Brasil, e está detalhada na PNAS (2004).

A segunda ideia-força, na implantação do modelo, diz respeito à dificuldade de construção da intersectorialidade, de forma que não se instale na assistência social uma posição subalterna perante as demais políticas.

A CF/88 atribui o caráter de seguridade social à proteção social não contributiva, definindo os campos da previdência, saúde e assistência social. Todavia não existem, ainda, mecanismos de articulação entre os três campos para além das condicionalidades do Programa Bolsa Família e do diálogo entre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Renda Mensal Vitalícia (RMV) e o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Embora o modelo de seguridade social ainda não esteja consolidado, a área de segurança alimentar vem se estruturando como outra frente de proteção social.

Embora a CF/88 tenha elevado a assistência social ao patamar de política de seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social, persiste ainda uma resistência e permanece a ideia discriminadora que refere o termo assistência social ao assistencialismo e à prática assistencialista. Com esses significados, seria uma política tuteladora, de prática do favor, da subalternidade, da acomodação e não do desenvolvimento de capacidades, de aquisição de novas condições de sustentabilidade.

A terceira ideia-força relaciona-se com a dificuldade de entendimento da assistência social como política pública de direitos e não como assistencialismo.

Permanece, no modelo de proteção social não contributiva, uma interface com programas de enfrentamento da pobreza e a perspectiva de alcance do desenvolvimento social. Essas duas perspectivas fluem mais da velha relação entre fome e pobreza do que da adoção de uma política redistributiva articulada com o modelo econômico.

Com frequência, aparece essa discriminação na fala de jornalistas, políticos, comentaristas. A nomeação dos órgãos gestores da assistência social termina registrando uma parafernália de nomes (promoção, cidadania, desenvolvimento, bem estar etc.), substitutivos da sua nomeação explícita como assistência social, que é vista como de baixo apelo público.

A proteção social, na concepção já assinalada, não é a de tutela, de dependência, o que seria o contraponto à cidadania e ao direito à proteção constitucionalmente atribuída.

A quarta ideia-força para desconstrução/construção do modelo de proteção social não contributiva no Brasil se assenta na complexidade institucional de sua construção que expressa:

- um arranjo institucional de gestão de políticas públicas cujos resultados transitem entre proteção e desenvolvimento social;
- um arranjo institucional que supõe a adesão dos três entes federativos numa relação complementar de responsabilidades, coberturas e resultados;
- uma relação de complementaridade entre as políticas públicas de assistência social, segurança alimentar, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, previdência social e o Sistema Nacional de Direitos Humanos, em específico o

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase);

- o formato diferenciado entre os três níveis de governo no modo como se articulam;
- a complementaridade entre as políticas e a estratégia de intersectorialidade;
- a aplicação de territorialidade do modelo de proteção social entre os três entes federativos;
- a estratégia de construção da matricialidade sociofamiliar no processo de proteção social.

Trata-se de, ao mesmo tempo, mudar uma concepção e introduzir, de forma participativa, um novo modo de gestão que respeite a heterogeneidade e a particularidade de cada realidade sem perda da unidade na construção dos direitos sociais.

É um exercício hercúleo, no qual o pacto federativo de compromissos e responsabilidades precisa ser efetivamente trabalhado. Os governos estaduais ainda ocupam lugar secundário nesse pacto e, nele, na adoção de estratégias de gestão impulsionadoras desse processo.

A quinta ideia-força fundamenta-se na implantação da matricialidade sociofamiliar.

O modelo brasileiro de proteção social não contributiva tem por eixo principal a proteção integral às famílias, isto é, o reforço às condições para que elas exerçam a proteção de seus membros.

Predominam os coletivos de defesa de direitos de segmentos sociais: crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência etc., cuja intenção é obter respostas relacionadas a segmentos sem vinculação com as características das famílias.

Ainda não se tem clara a posição sobre os riscos e vulnerabilidades das famílias e as formas/metodologias de trabalho. O trabalho profissional que essa matricialidade sociofamiliar exige é por vezes simplificado por agentes treinados que atuam com mulheres para que desenvolvam trabalhos menos qualificados e ampliem a renda da família. Desse modo, não só se esquece a família como tal, como não se respeita um trabalho de gênero com mulheres.

A sexta ideia-força diz respeito à dificuldade e ao desafio que é obter simetria entre serviços e benefícios.

Os recursos financeiros na assistência social são, em grande parte, catalisados para benefícios com corte de renda, e por incidência histórica de baixo investimento na rede de serviços. Estes, via de regra, ficaram na dependência da oferta de entidades sociais que recebiam valores *per capita* para atenção (antigos Serviços de Ação Continuada/ Programa de Atenção à Criança – SAC/PAC). Todavia, o baixo valor desses *per capita* produziu o efeito de subvenções parciais e não de reembolso pelo efetivo valor do serviço prestado.

A maior parte da rede de serviços é operada por entidades sociais, cuja relação não dispõe de uma regulação. Portanto, além de significativamente inferior à capacidade dos serviços em face dos benefícios, há forte disparidade na forma de funcionamento dos serviços com o que está disposto no PNAS (2004).

A sétima ideia-força diz respeito à dificuldade em incorporar direitos socioassistenciais no cotidiano da política.

Os direitos socioassistenciais ainda permanecem no campo das ideias, sem uma legislação que abrigue sua aplicação e a instauração de uma processualidade jurídica quando de sua infringência.

Para melhor compreensão, transcrevemos algumas ideias de Regules (2005) contidas no texto de apoio à V Conferência Nacional de Assistência Social.

A assistência social é constitucionalmente um direito à seguridade social. Nesse sentido, não é uma benesse, um ato de bondade do Estado, é uma relação jurídica onde há um sujeito ativo e um sujeito passivo, um credor e um devedor. Os direitos relativos à assistência social integram o campo dos direitos sociais. Evidentemente, nem todos os direitos sociais dizem respeito à assistência social. Ainda, de acordo com o artigo 6º da Constituição Federal, a assistência social se enquadra nos direitos sociais genéricos, que não se confundem com os direitos do artigo 7º que são relativos aos trabalhadores. A assistência social não se restringe à formulação de um só direito, mas a vários direitos, decorrentes do artigo 194 da CF/88 (Seguridade Social): que produz direitos relativos à saúde, previdência social e assistência social. Os direitos relativos à assistência social conferem ao cidadão o direito a

usufruir determinados serviços ou benefícios na condição de proteção social não contributiva.

O que a assistência social deve assegurar como direito? A CF é clara quanto à concessão pela assistência social de benefícios continuados no valor de um salário mínimo a pessoas idosas e com deficiência, não seguradas, portanto que não recebem outro benefício. Outros direitos da assistência social derivam do fato dela ser dever de Estado. Isso atribui um conjunto de direitos aos usuários de seus serviços, como por exemplo: ter igualdade de acesso aos serviços; ser tratado com dignidade e não ser exposto à situação vexatória; ter garantido o direito a informações sobre o serviço, mesmo que realizado em parceria com entidade social; ter direito à escolha; ter acesso às informações do uso do dinheiro público.

Outro campo dos direitos da assistência social decorre das seguranças sociais que ela deve prover como direito à seguridade social. Por exemplo, da segurança de convívio decorrem os direitos à convivência familiar e comunitária. Da segurança de acolhida decorrem direitos como direito ao abrigo, direito às condições dignas de acolhimento, direito a ter permanência em serviço de acolhida até alcançar autonomia. Os direitos socioassistenciais, ou de assistência social, como estabelece a Loas enquanto direito de cidadania, se fundamentam nos direitos sociais, e não se restringem à pobreza: “compreendem benefícios e serviços de assistência social oponíveis contra o Estado, estabelecidos ou, às vezes, em processo de consolidação, sempre derivados da Constituição Federal e da Loas e concernentes, primordialmente, às iniciativas estatais concentradas na proteção social, vigilância social e defesa de direitos dos usuários da assistência social, com fundamento na dignidade da pessoa humana”.

Os direitos dos usuários de assistencial social é algo muito novo na realidade brasileira, sendo ainda necessário muito esclarecimento e luta para que o sistema de justiça os faça valer sua concretização. Sem perder esse objetivo de vista e por ele lutar como preceito da Loas entendemos que é possível desenvolver a cultura de direito de cidadania no próprio funcionamento do Suas (REGULES, 2005).

Ainda não se conhecem, não se incorporam, e não se operam sob a égide de direitos os benefícios e os serviços de assistência social. Trata-se de um forte trabalho de operacionalização dos direitos que exige não só a ação no Executivo como do Legislativo e do Judiciário. O debate sobre os direitos socioassistenciais e sua construção está na Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do Suas, definida na V Conferência Nacional de Assistência Social (disponível em: <www.mds.gov.br>).

À essas ideias-força outras podem ser acrescentadas. A discussão de cada uma delas pode proporcionar aos agentes institucionais e aos gestores uma análise crítica dos desafios a serem enfrentados na implantação do modelo brasileiro de proteção social não contributiva e suas múltiplas relações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECK, U. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Nacional de Assistência Social. *Política nacional de assistência social*. Brasília: MDS/SNAS, nov. 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: out. 2008.
- _____. _____. Sistema Único de Assistência Social. *Norma operacional básica do sistema único de assistência social*. Brasília, MDS/SUAS, 2005. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: out. 2008.
- CUNHA, J. M. P. (Org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Unicamp, 2006.
- GADREY, J.; FLORENCE, J. C. *Os novos indicadores de riqueza*. São Paulo: Senac, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Fundamentos sociales de las economías pós-industriales*. Barcelona: Ariel, 2000.
- _____. As três economias políticas de welfare state. *Revista Lua Nova*, São Paulo, Centro de Estudos Contemporâneos – Cedec, n. 24, 1991.
- GOUGH, I.; DOYAL, L. O direito à satisfação das necessidades. *Revista Lua Nova*, São Paulo, Centro de Estudos Contemporâneos – Cedec, n. 24, p. 97-121, 1991.
- HOGAN, D. J.; MARANDOLA, E. Para uma conceituação interdisciplinar de vulnerabilidade. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Unicamp, Nepo, 2006.
- IBANEZ, N.; ELIAS, P.; VIANA, A. (Org.) *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social*, 2005. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006.
- IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. *Caderno Ipea*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 11, ago. 2004.
- _____. *Políticas sociais: acompanhamento e análise, 1995-2005*. *Caderno Ipea*, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 13, edição especial, 2007.
- KAZTMAN, R. et al. *Vulnerabilidad activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT, 2002. (Documento de trabajo; 107).

- KOGA, D. *Medidas de cidade: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez Ed., 2003.
- MESTRINER, M. L. *O estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez Ed., 2001.
- OLIVEIRA, F. Vulnerabilidade social e carência de direitos. In: SEMINÁRIO INTEGRAÇÃO SOCIAL, Brasília, 13-14 out. 1994. *Documento preparatório para a Cúpula do Desenvolvimento Social de Copenhague*. Brasília: Ministério das Relações Externas, 1995.
- PIOVESAN, F. Direitos sociais, econômicos culturais e direitos civis e políticos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 1, n. 1, p. 29, 2004. Disponível em: <<http://www.surjornal.org>>. Acesso em: 27 jan. 2009.
- REGULES, L. Suas e os direitos de cidadania da Loas. In: V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Brasília, 2005. *Texto de apoio*. Brasília: MDS, 2005.
- SICSÚ, J. (Org.) *Arrecadação de onde vem? E gastos públicos para onde vão?* São Paulo: Boitempo, 2007.
- SILVA, A. A. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. São Paulo: Cortez Ed., 2004.
- SPOSATI, A. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez Ed., n. 77, p. 50-53, 2005.
- _____. A gestão da assistência social de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 39, n. 3, p. 505-573, 2005.
- _____. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiências. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez Ed., n. 85, p. 133-141, mar. 2006.
- _____. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez Ed., 2005.
- VILLAS LOBOS, V. S. *O estado de bem estar social na América Latina: necessidade de redefinição*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. (Cadernos Adenauer: pobreza e política social; 1).
- VIVERET, P. *Reconsiderar a riqueza*. Brasília: UnB, 2006.
- WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, 2003.