



CURSO DE

ATUALIZAÇÃO SOBRE ESPECIFICIDADE E INTERFACES DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO SUAS



CURSO DE

ATUALIZAÇÃO SOBRE ESPECIFICIDADE INTERFACES PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO SUAS

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS
BRASÍLIA | BRASIL | 2016

EXPEDIENTE

Presidenta da República Federativa do Brasil | Dilma Rousseff
Vice-Presidente da República Federativa do Brasil | Michel Temer
Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | Tereza Campello
Secretário Executivo | Marcelo Cardona
Secretário de Avaliação e Gestão da Informação | Paulo Jannuzzi
Secretaria Nacional de Assistência Social | Ieda Castro
Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional | Arnoldo Anacleto de Campos
Secretário Nacional de Renda de Cidadania | Tiago Falcão
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Secretária Adjunta | Paula Montagner
Diretor de Monitoramento | Marconi Fernandes de Sousa
Diretor de Gestão da Informação | Caio Nakashima
Diretora de Formação e Disseminação | Patrícia Vilas Boas
Diretor de Avaliação | Alexandre Rodrigues Pinto
Secretaria Nacional de Assistência Social
Secretário Adjunto | José Dirceu Galão Junior
Diretor do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social | José Ferreira da Crus
Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais | Maria José de Freitas
Diretora do Departamento de Proteção Social Básica | Léa Lucia Cecílio Braga
Diretora do Departamento de Proteção Social Especial | Telma Marinho Gomes
Diretora do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS | Bárbara Pincowsca Cardoso
Diretora Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social | Dulcelena Alves Vaz Martins

CONTEÚDO E EXECUÇÃO

Equipe MDS

Coordenação Geral | Patricia A. F. Vilas Boas, Marcílio Marquesini Ferrari, Maria Cristina Abreu Martins de Lima.

Equipe Técnica SAGI | .

Equipe Técnica SNAS | José Crus, Eliana Teles do Carmo, Adriely Santiago de Toledo, Mônica Alves Silva, Wagner Saltorato.

Equipe Escola FioCruz de Governo | Maria Fabiana Damásio Passos, Anna Cláudia Romano Pontes.

Comitê Técnico de Assessoramento do CapacitaSUAS | Denise Colin; Eleonora Schelettini M. Cunha; Luciana Jaccoud; Marcia Mansur Saadallah; Maria Carmelita Yazbek; Maria Luiza Rizzotti.

Projeto gráfico | Joana Oliveira de Oliveira

Diagramação | Victor Gomes de Lima

Bibliotecária | Tatiane de Oliveira Dias

Coordenação de Publicações Técnicas | Katia Rovana Ozório, Roberta Pelella Mélega Cortizo, Tatiane de Oliveira Dias, Tarcísio da Silva Pinto, Valéria Brito, Victor Gomes de Lima, Ezequiel da Silva Freitas.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Fundação Oswaldo Cruz.

Curso de atualização sobre especificidade e interfaces da proteção social básica no SUAS. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016.

128 p.; 30 cm.

1. Assistência social, Brasil. 2. Proteção social básica, Brasil. I. Sistema Único de Assistência Social.

CDU 304(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Tatiane de Oliveira Dias CRB 2230.

© 2016 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Todos os direitos reservados.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

Bloco A | 3º andar | Sala 307 | CEP 70046-900 | Brasília | DF

Telefone: (61) 2030-1501

www.mds.gov.br

CENTRAL DE RELACIONAMENTO DO MDS: 0800 707 2003

APRESENTAÇÃO

Este Caderno integra o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS) que visa qualificar os trabalhadores que atuam no Sistema Único de assistência Social (SUAS).

A oferta de qualificação para os trabalhadores da assistência social é uma demanda antiga, surgida desde a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, e que nunca saiu da pauta das deliberações nas conferências nacionais seguintes. Alguns importantes avanços ocorreram entre 2012 e 2014 com a implementação do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS), instituído pela Resolução CNAS Nº 08/2012, e alterado pela Resolução CNAS nº 28/2014, que o prorrogou para o período de 2015 a 2025.

Na primeira fase do Programa foi preciso implantar um conjunto de mecanismos institucionais dedicados à coordenação federativa, ao financiamento, ao planejamento e à execução das ações de formação e capacitação para que alcançasse uma oferta contínua, de qualidade, avaliada e monitorada. Com a implementação do CapacitaSUAS houve reforço ao papel dos estados no apoio aos entes municipais para qualificação de trabalhadores e conselheiros do SUAS no âmbito do seu território. Outro avanço importante foi quanto à qualidade das ofertas, pois os estados passaram a contar com as instituições que compõem a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP-SUAS) para execução dos cursos. A criação da RENEP-SUAS foi orientada pelo objetivo principal de garantir um padrão básico de qualidade da execução das ações de formação e capacitação em todo o território nacional.

Na sua primeira etapa, a partir das demandas apresentadas pelos estados em seus respectivos “Planos Estaduais de Capacitação”, o Programa CapacitaSUAS lançou três cursos: *Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e Implementação de Ações do Plano Brasil Sem Miséria; Atualização em Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do Brasil sem Miséria; Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS*. Mais de 30 mil trabalhadores do SUAS, em todo território nacional, estão tendo a oportunidade de participar desses cursos.

Agora, nesta nova fase do Programa que se inicia em 2015, um conjunto de cinco novos cursos estão sendo disponibilizados: *Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS; Atualização sobre Especificidade e Interfaces da Proteção Social Básica do SUAS; Atualização sobre a Organização e Oferta dos Serviços da Proteção Social Especial; Atualização para a Elaboração de Planos de Assistência Social; Introdução ao Exercício do Controle Social*. Mais do que ampliar o cardápio de cursos à disposição dos estados, esta nova fase do CapacitaSUAS pretende aprofundar os mecanismos de descentralização e participação social na construção e disseminação dos conhecimentos relevantes para o SUAS. Esse objetivo, consonante com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP-SUAS), instituída pela Resolução CNAS Nº 04 de 2013, ratifica a concepção político-pedagógica que tem foco no trabalho cotidiano e na valorização do profissional da assistência social, quer seja em conselhos, no provimento dos serviços, ou na gestão do SUAS.

Sumário

MÓDULO I - Concepção da Proteção Social Básica	3
1.1. Introdução Histórica e Conceitual sobre a Proteção Social.....	3
1.2. Proteção Social e Assistência Social no Brasil	9
MÓDULO II – Proteção Social Básica no SUAS	24
2.1. Funções da Proteção Social Básica	24
2.2. A quem se destina a Proteção Social Básica?	26
2.3. CRAS, rede socioassistencial e articulação intersetorial	34
2.4. Trabalho social com família na PSB	40
MÓDULO III – As ofertas da PSB	45
3.1. Serviços Socioassistenciais da PSB	45
3.2. Benefícios Socioassistenciais	70
3.3. Programas no âmbito da Proteção Social Básica do SUAS	84
MÓDULO IV – Gestão da Proteção Social Básica	95
4.1. Atribuições na gestão do CRAS e dos serviços.....	95
4.2. Articulação com a rede	117
REFERÊNCIAS	124

MÓDULO I - Concepção da Proteção Social Básica

Neste módulo apresentamos um panorama sobre a construção histórica e conceitual relativa à Proteção Social e também sobre o desenvolvimento da Proteção Social e Assistência Social no Brasil. Pronto para começar? Então, lembre-se que, determinação, coragem e autoconfiança são fatores decisivos para o sucesso.



Assim, esperamos que, ao final deste módulo, você seja capaz de:

- ✓ Conhecer o processo histórico de desenvolvimento da Proteção Social;
- ✓ Reconhecer os princípios gerais que orientam a Proteção Social e Assistência Social;
- ✓ Reconhecer a importância da Proteção Social e Assistência Social no Brasil.



1.1. Introdução Histórica e Conceitual sobre a Proteção Social

Nesta Unidade apresentamos uma visão geral sobre a construção histórica da Proteção Social, a organização da classe trabalhadora, os conflitos e contradições que permeiam o processo de acumulação das sociedades capitalistas e as formas pelas quais essas sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.

Como você já deve ter percebido, a política pública de assistência social vem se consolidando progressivamente por meio da construção do Sistema Único de Assistência Social, e se afirmado como parte integrante da proteção social brasileira. Mas esta construção é fruto de uma longa construção histórica, que cabe rapidamente resgatar, pois, assim, é possível compreender não apenas o arranjo institucional, mas os objetivos societais, os compromissos políticos e as responsabilidades públicas que sustentam a construção e consolidação deste novo campo da política social brasileira. Acompanhe conosco!

Introdução Histórica e Conceitual sobre a Proteção Social

Inicialmente, cabe assinalar que, de diferentes formas, apesar de variações históricas e culturais, todas as sociedades humanas desenvolveram alguma forma de proteção aos seus membros mais vulneráveis. A proteção supõe, além da oferta de bens materiais, o acesso a bens culturais, políticos, econômicos, sociais e simbólicos que permitem a sobrevivência e a integração na vida social.

Mas, foi com o advento do Estado Capitalista, nos primórdios da industrialização, que a questão social se expressou pela primeira vez, provocando transformação radical nos mecanismos de proteção social dos indivíduos, até então sob a responsabilidade das famílias, ordens religiosas e comunidades. Nesse contexto, e com o desenvolvimento do assalariamento e da urbanização, são institucionalizados, no âmbito do Estado, mecanismos complementares ou substitutos ao aparato familiar, religioso e comunitário de proteção social, configurando a emergência da política social nas sociedades contemporâneas.

QUESTÃO SOCIAL

A expressão “questão social” surge na Europa Ocidental na terceira década do século XIX (1830) para dar conta do fenômeno do pauperismo que caracteriza a emergente classe trabalhadora. Robert Castel (2000) assinala alguns autores como E. Burete e A. Villeneuve-Bargemont que a utilizam. Do ponto de vista histórico, a questão social vincula-se estreitamente à exploração do trabalho, que gera desigualdades econômicas e sociais. Sua gênese pode ser situada na segunda metade do século XIX quando os trabalhadores reagem à essa exploração.

Como se sabe, no início da Revolução Industrial, especialmente na Inglaterra, mas também na França e em outros países europeus, assistiu-se a uma pauperização massiva dos trabalhadores nas concentrações industriais. Sem dúvida, o empobrecimento desse primeiro proletariado foi uma característica do iniciante processo de industrialização que trazia consigo um enorme custo social. Trata-se de uma superpopulação urbana, flutuante, miserável, cortada de seus vínculos rurais, e submetida a condições de vida degradantes, como constatam os estudos sobre as primeiras cidades industriais do século XIX.



Veja a esse respeito o trabalho de Maria Stella M. Bresciani; Londres e Paris no Século XIX: o Espetáculo da pobreza. São Paulo, Brasiliense, 2004 (10ª reimpressão da 1ª edição de 1982).

Importante observar que, aos poucos, esse primeiro proletariado vai se organizando como classe trabalhadora. Através de sua ação organizada, os trabalhadores e suas famílias apresentaram suas reivindicações à esfera pública, colocando em evidência a relação entre sua pobreza e a forma de estruturação da emergente sociedade capitalista. As desigualdades sociais não apenas passaram a ser reconhecidas como problema social como também reclamaram a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e de trabalho desses trabalhadores. As lutas e reivindicações do movimento operário (que inclusive organizou-se em sindicatos e partidos) geraram melhores condições de trabalho e deram início as primeiras instituições de proteção social.

As lutas por direitos sociais forjam o avanço de democracias liberais, levando o Estado a envolver-se progressivamente no campo social, numa abordagem pública da questão social, e constituindo novos mecanismos de intervenção nas relações sociais, seja por meio de legislações laborais ou de mecanismos de proteção social.



O que se deseja assinalar é que, de modo geral, as abordagens estatais da questão social se estruturam a partir dos conflitos e contradições que permeiam o processo de acumulação da sociedade capitalista, e das formas pelas quais essas sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.

PROTEÇÃO SOCIAL

Pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais" (Jaccoud, 2009:58).

Essa construção vai se efetivar ao longo do fortalecimento da sociedade capitalista e se expressar em diferentes tendências, integrando um campo próprio de relações que envolvem a participação de instituições privadas, das famílias e a intervenção do Estado no processo de reprodução social e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos. Assim sendo, o desenvolvimento das políticas sociais, particularmente as protetivas, expande o campo público que permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. E é dessa forma que as políticas sociais voltam para a efetivação de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos. Neste sentido é que devemos compreender a proteção social.

No século XX, a partir da crise econômica de 1929, e seguindo as ideias de Keynes, que defendeu uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, ampliam-se as políticas sociais e tem início a experiência histórica de um Estado intervencionista ancorado em um pacto entre os interesses do capital e dos trabalhadores.



O modelo keynesiano é o conjunto de contribuições de J. M. Keynes, no âmbito da economia e da intervenção do Estado como agente essencialmente regulador. Sua influência seria decisiva para a constituição de um novo modelo de Estado que viria a designar-se, após a 2ª Guerra Mundial, de Estado Providência ou de Bem-Estar Social (*Welfare State*).

Conforme observou Viana, no chamado consenso pós-guerra,

(...) os modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados e causa da produção de desigualdades. (...) A forma criada para proteger os cidadãos desses movimentos de produção de desigualdades e de insegurança social foi a assunção pelo Estado, principalmente após a Segunda guerra Mundial, do financiamento e provisão de um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho necessitassem desses bens (Viana, 2008: 647).

Veja que, nessa perspectiva, as políticas keynesianas buscaram gerar pleno emprego e, paralelamente, criar políticas e serviços sociais também tendo em vista a ampliação do mercado de consumo, pois

com suas políticas; seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico profissional é parte integral do sistema capitalista. Isso quer dizer que ele [o chamado Welfare State ou Estado de Bem-estar Social], como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de segurança e cidadania social (...) tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos de 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado (Pereira: 2008:87).



Importante observar que Pereira aborda o Welfare State (Estado de Bem-estar Social) como um "fenômeno histórico específico" no qual a Política Social se tornou um meio possível e legitimado de concretização de direitos sociais de cidadania.

Após a 2ª Guerra Mundial, o Estado de Bem-Estar Social consolida-se no continente europeu. O Plano Beveridge (1942), na Inglaterra, serviu de base para o sistema de proteção social britânico, influindo mesmo naqueles países que mantiveram regimes ancorados nos seguros sociais.



Na Alemanha, por exemplo, no final do século XIX (em 1883) Otto Von Bismarck criara o Seguro Social, que se destinava à garantia compulsória, pelo Estado, da substituição da renda nos momentos de perda de trabalho assalariado ou em situações de afastamentos temporários.

A base do novo sistema foi a noção de Seguridade Social, entendida como proteção contra a pobreza e outras situações por via de um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências.

Em síntese, o Estado de Bem-Estar Social, apesar de se expressar em diferentes modelos e regimes, caracterizou-se, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem-estar de seus membros. “Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie” (Cf. Silva, 2004: 56). Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução social e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos.



Para aprofundamento sobre a natureza, características, finalidades e Regimes de Bem-Estar Social ler ESPING-ANDERSEN, G. *As três economias do Welfare State*. Lua Nova n. 24. 1991, p. 85-115; SILVA, Ademir Alves da. A gestão da Seguridade Social brasileira: entre a Política Pública e o Mercado. São Paulo, Cortez, 2008.

Agora você vai ter a oportunidade de se apropriar do pensamento de outros autores que abordaram este assunto. Acompanhe conosco!

Para Mishra (1990), esse Estado Social supõe alto e estável nível de emprego, serviços sociais universais, como saúde, educação, segurança social, habitação, e um conjunto de serviços pessoais, além de uma rede de segurança de assistência social. Essa modelo vai encontrar expressão principalmente na Europa após a Segunda Guerra Mundial, período de desenvolvimento do capitalismo organizado ou fordismo, quando o Estado interfere na reprodução da força de trabalho controlando a população não ativa nas sociedades capitalistas e criando uma forma particular de regulação social.

Yazbek observa com propriedade que, um aspecto de consenso entre analistas diversos é a ligação entre as Políticas de Bem-Estar Social e a necessidade de gestão das contradições resultantes do próprio modo de desenvolvimento da sociedade capitalista. Nesse sentido, o Estado Social corresponde a um tipo de Estado adequado às determinações econômicas no qual a Política Social corresponde ao

reconhecimento de direitos sociais que são corretivos de uma estrutura de desigualdade (Yazbek, 2008:88).

A partir dos anos 70 do século XX, porém, surgem persistentes dúvidas quanto à viabilidade econômica de um Estado de Bem-Estar universalista, com influência beveridgiana e keynesiana. A crise econômica que se segue às reestruturações do processo de acumulação do capital globalizado, entre as quais se destacam as inovações tecnológicas e informacionais, alterou as relações de trabalho, produziu a eliminação de postos de trabalho, gerou segmentação dos trabalhadores em estruturas ocupacionais cada vez mais complexas e intensificadas, e expandiu os serviços, com desestabilização do assalariamento, sua precarização e insegurança no mercado de trabalho. Como consequência, o sistema de proteções e garantias que se vinculava ao emprego inicia um processo de alterações, assumindo novas características.

Veja que essa situação coloca o trabalho em condição de grande vulnerabilidade, exatamente pela ruptura entre trabalho e proteção social. Sabe-se que o aumento do desemprego encontra-se acompanhado do aumento do trabalho precário e da pobreza, que se amplia com trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho.

Observe que, particularmente nos países de capitalismo avançado, outros fatores como as mudanças demográficas (envelhecimento e alteração nos padrões reprodutivos familiares) e a intensificação dos movimentos migratórios, vêm atuando no agravamento do quadro, com consequências na reversão política conservadora apoiada no ideário neoliberal. Esse contexto gerou mudanças nos sistemas de proteção social, redirecionando as intervenções do Estado no âmbito da produção e distribuição da riqueza social.



Uma figura determinante no regresso ao liberalismo clássico em fins do século XX é Friedrich Von Hayek. Em sua obra *O Caminho da Servidão* (1944) Hayek defende a tese de que apenas em uma sociedade livre, em que o mercado estivesse submetido tão-somente à ordem espontânea oriunda do estabelecimento voluntário de relações entre as pessoas, conjugar-se-ia progresso econômico e liberdades civis.

Nessas condições históricas, de reorganização econômica e política da maioria dos países capitalistas, de emergência de novas manifestações e expressões da questão social, alteram-se as experiências contemporâneas dos sistemas de proteção social. Veja que o Estado, como instituição reguladora dessas relações também passa por transformações importantes. Uma delas é a redução de sua ação reguladora na esfera social.

Nesse contexto, fortalecem-se as “políticas de inserção” que obedecem a uma lógica de seletividade, focalizando os programas sociais nos segmentos mais empobrecidos da população (os “válidos invalidados” pela conjuntura, conforme Castel). Em outros casos, observa-se que os Estados voltam a apelar a parcerias com o setor privado (entidades sociais, organizações não governamentais, associações voluntárias e fundações empresariais entre outras) num processo de construção de um sistema misto de Proteção Social que se caracteriza pela intersecção do público com o privado.

É necessário assinalar que, se a perspectiva profissional e a intervenção especializada como "modelo de ação competente" se tornaram componentes fundamentais das políticas de bem-estar no Welfare State contemporâneo, o sistema misto questiona estes componentes e valoriza a colaboração entre solidariedade e empregabilidade. É bom lembrar também que a filantropia, neste contexto, se apresenta com novas faces estratégicas e com um discurso pautado na defesa da qualidade dos bens e serviços oferecidos, parecendo ganhar atualidade uma perspectiva "modernizadora", sobretudo na dimensão gestionária de um número crescente de instituições do campo filantrópico.

Na contemporaneidade, com as transformações nos processos de acumulação e o avanço do capital financeiro e do ideário neoliberal, sobretudo os países do espaço europeu enfrentam mudanças, não sem resistências, em seus sistemas protetivos. Sabemos que o “edifício de proteções montado no quadro da sociedade salarial fissurou-se, e que ele continua a esboroar-se sob golpes trazidos pela hegemonia crescente do mercado” (Castel, 2005:93). Contudo, como afirma o mesmo autor, “o poder público é única instância capaz de construir pontes entre os dois polos do individualismo e impor um mínimo de coesão à sociedade” (1998, 610).

Agora que você já se inteirou do processo histórico de desenvolvimento e dos princípios gerais que orientam a Proteção Social é o momento de conhecer de perto e em detalhes as principais características de Proteção Social e Assistência Social no Brasil. Pronto para começar?



1.2. Proteção Social e Assistência Social no Brasil

Importante observar que, no caso brasileiro, a experiência colonial e a escravidão prolongada deixaram suas marcas no sistema protetivo. Assim, para pensar atualmente o país é preciso não esquecer o guarda traços indeléveis da longa história que o condiciona: colonização, lutas pela independência, escravidão, clientelismo, autoritarismo e favor. Esses

traços que marcaram a formação social e moldaram um perfil para a sociedade brasileira permeiam, contraditoriamente, a história da proteção social no país.

Veja que essa história, em um primeiro momento, tem nas esmolas, nas obras assistenciais e filantrópicas e de misericórdia sua mais significativa expressão. No século XIX, ganhou corpo em obras sociais e filantrópicas, em ações de ordens religiosas e nas redes de solidariedade familiares (famílias extensas de vários tipos).

Contudo, ao longo da primeira metade do século XX, o avanço da industrialização e da urbanização, bem como a emergência e consolidação do movimento operário fomentaram a ação no âmbito da regulação social do trabalho que se consolidou na legislação trabalhista e na instituição da previdência social. O campo da proteção social pública emerge, assim, no espaço de regulação do trabalho assalariado, construindo aquilo que foi chamado por Wanderley Guilherme dos Santos de “cidadania regulada”.

Cidadania regulada

“Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em códigos de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (SANTOS, 1987, p. 68).

Nessa perspectiva, a condição de cidadão não decorre de valores políticos que identificam um indivíduo como membro de uma comunidade política, mas é adquirida na medida em que ele possui uma ocupação reconhecida e definida em lei. O Estado, portanto, afirma o indivíduo como cidadão na medida em que ele possui um vínculo ocupação formal com o mercado de trabalho.



Veja mais sobre o conceito de cidadania regulada em Santos, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

Observe que a Constituição Federal de 1937 criou uma dualização: de um lado a Política Previdenciária e a legislação trabalhista para os trabalhadores formais, predominantemente os trabalhadores da indústria, que “são transformados em sujeitos coletivos pelo sindicato e, de outro lado, os informais que são enquadados como pobres, dependentes das instituições sociais, dissolvidos em atenções individualizadas e não organizadas” (Mestriner, 2001:105).

Essa dualidade entre o pobre e o cidadão vai se constituir numa marca da política social brasileira. Assim, se para a emergente classe operária brasileira, as ações no campo da proteção social se redefiniram como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado, restaram as obras sociais e filantrópicas que se mantiveram responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres, com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos.



Este módulo não objetiva a retomar iniciativas históricas de enfrentamento à pobreza na sociedade brasileira. No entanto, é interessante observar que uma rápida caracterização do percurso dessas ações, suas persistências e redefinições, evidenciam sempre concepções de pobreza que não constroem a figura do cidadão, “mas sim a figura do pobre: figura desenhada em negativo, pela sua própria carência” (Telles, 1999:190).

Veja que, do ponto de vista estatal, a atenção para os segmentos pobres constituiu-se a partir de uma lógica de benemerência, dependente de critérios de mérito e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que “para os pobres qualquer coisa basta”. Dessa forma, o Estado não apenas incentivava a benemerência, mas passava a ser responsável por ela, regulando-a através do Conselho Nacional de Serviços Sociais (CNSS) (criado em 1938) e mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política, não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários, restritos a poucas categorias (Mestriner, 2001).

É também nesse contexto que emerge o projeto político da Igreja Católica, expresso “pela doutrina e pela ação social católica”, que neste momento histórico prioriza a Ação Social (intervenção direcionada para mudanças políticas e sociais sob a ótica do ideário católico), em detrimento de ações de Assistência Social. Ainda assim, a Assistência Social era considerada um avanço em relação às práticas filantrópicas prevalecentes até então.



Ver a propósito Entrevista com Odila Cintra Ferreira. Revista Serviço Social e Sociedade nº 12, São Paulo, Cortez, agosto de 1983.

Outro dado importante é que em 1942, o governo brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira grande instituição de Assistência Social do país, para atender às famílias dos expedicionários brasileiros. Terminada a Guerra, a LBA se volta para a assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência.

Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, a LBA vai intervir junto aos segmentos mais pobres da sociedade mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino. Essa modalidade de intervenção está na raiz da relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira vai estabelecer com a filantropia e com a benemerência (cf. Mestriner, 2001).



Para a autora “Assistência Social, Filantropia e Benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas umas da outras.” (Mestriner, 2001:14).

Na verdade, o caráter dessa relação nunca foi claro e a histórica fragilidade nas fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares.

Portanto, o que se observa é que historicamente as atenções da Assistência Social pública se estruturaram acopladas ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Apenas com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) a “cidadania regulada” foi substituída, com a instituição de novas bases para a proteção social, advindas do reconhecimento de direitos sociais universais. A legislação que então emerge no âmbito da assistência social, marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração constitucional de direitos sociais, aponta que as provisões sejam prioritariamente ofertadas como garantias de cidadania e sob a responsabilidade do Estado, seja na cobertura ou no acesso.



Veja que o reconhecimento da Política de Assistência Social como parte integrante da Seguridade Social permitiu seu trânsito do campo da ação predominantemente privada e assistencialista para o campo dos direitos sociais e da provisão pública. Portanto, a garantia de estruturas permanentes de proteção social, e no caso da Assistência Social, a provisão da

atenção socioassistencial, no Brasil, é de responsabilidade prioritária do Estado. É direito público e deve ser, portanto, contínua, regular e apresentar padrões de qualidade, constituindo-se em respostas qualificadas às complexas demandas sociais.

Observe que a emergência da assistência social como política pública é, assim, muito recente: menos de 25 anos, se acolhermos a regulamentação constitucional efetivada em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8742/93, alterada em 2011 pela Lei nº 12.435/2011.

No entanto, como Dagnino (2004) e Montaño (2001) apontam, o projeto neoliberal emergente no Brasil, na década de 1990, enfraqueceu as políticas públicas e as conquistas obtidas no processo de construção da CF/88, esvaziando espaços de disputa por direitos, focalizando, privatizando e precarizando as ações no campo social.

De acordo com Montaño (2001), as políticas sociais passaram, naquela década, a ser executadas com as seguintes características: a focalização em setores em detrimento à universalização; a resposta a demandas emergenciais, mínimas e de forma assistencialista; a precarização, em termos de verbas e de incertezas de continuidade; e a não cidadania, no sentido de não estimular o debate e a luta por direitos, ao contrário, favorecendo o silenciamento e resignação da população. Este movimento significou um retrocesso em relação às políticas sociais constituídas como direitos universais pela CF/88, constrangendo as respostas públicas aos problemas sociais, como a pobreza e a desigualdade, e fortalecendo as ações individuais, filantrópicas e imediatistas.



No caso da política de assistência social, este cenário compareceu até 2003, quando, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi deliberada a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), entendido como um sistema que organiza, em todo o território brasileiro, as ofertas da política. Na direção da construção do SUAS, foram editadas regulações e normativas do SUAS, como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e, no ano seguinte, a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), que estabeleceram as bases para sua efetivação.

Agora que já conversamos sobre o processo histórico de desenvolvimento da Proteção Social no Brasil, vamos falar sobre os fundamentos que orientam a política de assistência social e do SUAS. Acompanhe atentamente!

Os fundamentos da política de assistência social e do SUAS

A afirmação da assistência social como política pública e a implantação de um Sistema nacional que a efetive em todo o país demandaram a instituição de alguns princípios, diretrizes, objetivos e conceitos que devem reger as ofertas socioassistenciais.

A **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)** estabelece os **objetivos** da assistência social, que são:

- a) a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos;
- b) a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- c) a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.



Para ler a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) na íntegra acesse:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm

As **diretrizes** constitucionais para a política de assistência social apontam para o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil, por meio da participação popular na formulação e no controle social das ações nos três níveis de governo, bem como a descentralização político-administrativa, que indica a responsabilidade compartilhada entre os entes federados (União, estados e municípios) pela gestão da área e pela oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, em parceria com as entidades.

A LOAS estabelece o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), descentralizado e participativo, como a forma de gestão da área, consolidando os **princípios** da primazia da responsabilidade pública na regulação, coordenação e oferta da assistência social, assim como sua efetivação no campo do direito, lembrando que não há a efetivação do direito social sem a garantia do Estado.

Para estruturar a gestão do SUAS, a Norma Operacional Básica do SUAS de 2012 (NOB-SUAS/2012) reafirma as **diretrizes** legais de primazia da responsabilidade do Estado, de descentralização político-administrativa com comando único em cada nível de governo e responsabilidade compartilhada pelos entes federados no financiamento das ações, de fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade por meio da participação

popular e do controle social. Inclui ainda a territorialização e a matricialidade sociofamiliar como diretrizes a serem observadas em todas as ações que buscam efetivar os objetivos da assistência social.

Conteúdo Validado/Editoração Prévia

TERRITÓRIO

O Sistema Único de Assistência Social, ao adotar a lógica territorial como um de seus pressupostos de gestão, o fez na perspectiva de aprimorar o conhecimento da realidade social; de melhorar o acesso dos destinatários aos serviços e benefícios; de favorecer a articulação da rede de serviços; de potencializar a intersetorialidade como estratégia de gestão; de possibilitar a integração entre serviços e benefícios; e de aprofundar e materializar processos participativos.

A NOB-SUAS/2012 aponta a importância da leitura territorial para a implantação dos equipamentos (em especial de CRAS e CREAS) considerando a análise e o reconhecimento das vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais e das violações de direito nos territórios. Ao descrever os objetivos do SUAS indica ainda a dimensão do território como uma forma de identificação das diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas.

O diagnóstico socioterritorial de que trata a NOB-SUAS/2012 é fundamental para se conhecer as reais necessidades da população beneficiária da política de assistência social. Além disso, a gestão da política de assistência social, que se define pela implementação de ações integradas, reconhece a dimensão dialética do território que pode e deve incorporar as vidas cotidianas. Conforme afirma Milton Santos: “a sociedade incide sobre o território, e este, sobre a sociedade” (SANTOS, 2000, p. 70).

Koga (2003) salienta que se deve “considerar as diferenças internas de um mesmo território e, consequentemente, elencar prioridades diferenciadas, seguindo as necessidades de cada população”. Ainda, a autora defende que

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais. (KOGA, 2003, pg.33)

O território imprime à rede de serviços públicos descentralizados responsabilidades sob seu campo de proteção e garantia de direito, assim como permite valorizar a vida de relações, reconhece o espaço de todos, das práticas, da vida coletiva, das forças presentes, das potencialidades e habilidades ali presentes. Desse modo, a concepção que demarca a política de assistência social funda-se na compreensão de que **território** é resultante de múltiplas determinações que se definem no espaço de vivencia, incluindo a dimensão política constituída das relações de poder e de interesses antagônicos e contraditórios que são expressas no modo como se organizam as esferas de dominação e de decisões; aspectos econômicos e que reverberam a sua infraestrutura; e a sua dimensão subjetiva constituída pelo coletivo que estabelece.

A dimensão territorial, a diversidade regional e as diferentes densidades demográficas dos municípios no Brasil exigiram do SUAS e de sua perspectiva territorial que sejam considerados esses fatores na estruturação dos serviços, tanto de proteção social básica como especial. Espera-se que, para além da diretriz de descentralização prevista nos preceitos normativos e que reforça a importância da rede e da especificidade municipal e regional, a gestão da política de assistência social, considere o território de abrangência dos serviços com suas especificidades históricas, políticas, econômicas e culturais.

A perspectiva territorial na gestão do SUAS favorece sua capacidade de ampliar seu foco para além de indivíduos e famílias alcançando grupos populacionais, considerando as diferentes realidades, a história, as relações de poder, a estrutura e as dinâmicas próprias. A atuação sobre o território significa a atuação no **plano coletivo** com o compromisso e estabelecimento de vínculos reais entre as equipes de referência dos serviços e os territórios, “uma aliança estratégica”, como nos ensina Rizzotti (2011:65), entre os profissionais, o território e os usuários, de forma a desenvolver intervenções que possibilitem a promover na população a “coletivização” na reflexão sobre os problemas, assim como construção das estratégias igualmente coletivas para o enfrentamento ou superação dos mesmos.



Como política de Estado, a assistência social passa a ser responsável por efetivar um relevante campo da proteção social pública e não contributiva na forma de oferta de renda, serviços, programas e projetos. Consolida-se, assim, como estratégia fundamental no combate à pobreza e à subalternidade, na prevenção e no enfrentamento da vulnerabilidade e de riscos, na ampliação de oportunidades e acesso a serviços sociais, e na defesa dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos.

Observe que o SUAS, portanto, é um sistema em construção, que visa à superação da lógica do assistencialismo e do clientelismo por meio da estruturação de um Sistema público, democrático e republicano, que em muito se distancia dos ditames neoliberais. De fato, o reconhecimento das demandas sociais como direito e sua organização de forma unificada em todo o território nacional torna a proteção social mais efetiva, reduzindo incertezas de acesso, padronizando as proteções, igualando oportunidades e enfrentando as desigualdades na oferta. O acesso passa a ser universal, as prestações continuadas e o financiamento regular e automático fundo a fundo. Ao contrário, quando não referenciadas em direitos, as políticas de proteção social se restringem a programas e projetos de temporalidade limitada, risco de descontinuidade e ausência de garantias de oferta e acesso.

Mas veja que as ofertas que efetivam a proteção socioassistencial no SUAS devem observar um conjunto de **princípios éticos**, ou seja, os trabalhadores do Sistema devem observar a defesa da dignidade e da liberdade e a integridade dos públicos que atende, promovendo autonomia e protagonismo desses usuários por meio de ações gratuitas contínuas, integradas e de qualidade, que estimulem o convívio social e familiar. Também devem pautar-se pelo respeito à pluralidade e diversidade desses públicos, garantindo a laicidade do Estado, os direitos à privacidade, à informação e à participação democrática. Enfim, as ofertas devem pautar-se pelo reconhecimento do direito desses públicos a ter acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais.



Vale lembrar que esses fundamentos são muito importantes, pois **as concepções sobre a Assistência Social, sobre o direito, sobre os públicos usuários da política e a visão de mundo que os profissionais e gestores possuem irão orientar a prestação dos serviços, a concessão dos benefícios e o trabalho social.**

Para realizar as garantias asseguradas pela Constituição Federal e pela LOAS, a PNAS e a NOB-SUAS/2012 identificam as seguranças sob responsabilidade da Assistência Social, em

torno das quais se consolida o campo protetivo desta política. A NOB-SUAS/2012, instrumento que disciplina a gestão pública da política de assistência social e organiza as ofertas para garantir as **seguranças** próprias do campo da assistência social, detalha os meios pelos quais essas seguranças devem efetivar-se.

Observe atentamente o quadro a seguir, pois nele encontram-se relacionadas as seguranças a serem garantidas pela política de assistência social e os indicativos para sua provisão.

Seguranças	Provisões
A segurança de acolhida deve garantir alojamento e condições de sobrevivência para aqueles que, por quaisquer circunstâncias, estejam em situação de abandono ou ausência de moradia.	<p>Oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência.</p> <p>A NOBSUAS-2012 prevê ainda que deve ser provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, nas instalações físicas e com ação profissional que assegure:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Condições de recepção; b. Escuta profissional qualificada; c. Repasse de informações e orientações; d. Estabelecimento de referência e contrarreferência; e. Concessão de benefícios; f. Aquisições materiais, econômicas, políticas, culturais e sociais; g. Abordagem em territórios de maior vulnerabilidade e de incidência de situações de risco;
A segurança de convívio busca impedir o isolamento e afirmar e fortalecer relações de sociabilidade, reconhecimento social, troca e vivencia, seja na família ou na comunidade.	<p>Oferta pública e continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. A construção, a restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; b. O exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.
A segurança de renda implica na garantia de acesso a uma renda mínima, seja para as famílias pobres ou para idosos ou pessoas com deficiência que estejam impossibilitados para o trabalho.	<p>Operada por meio da concessão de auxílios financeiros e de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.</p>
A segurança de autonomia visa a atuar na promoção do protagonismo, participação e acesso a direitos.	<p>Ações profissionais e sociais para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. O desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b. A conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana,

	protagonismo e certeza de proteção social para o indivíduo, a família e a sociedade; c. Conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade nos laços sociais, para indivíduos sob contingências e vicissitudes.
Segurança de apoio e auxílio é garantida quando há riscos circunstanciais, como nos casos de calamidade, carências ou urgências específicas.	Oferta auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

PARA EXEMPLIFICAR

Na segurança de renda, tem papel expressivo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, e que garante o recebimento de 1 salário mínimo a idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

O Programa Bolsa Família também se constitui benefício da assistência social, e tem por objetivo: a) promover o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; b) viabilizar o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, de modo a contribuir para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; c) coordenar os programas complementares, visando o desenvolvimento das famílias, a fim de que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.



Podemos considerar as ações de incentivo à participação cidadã, de identificação e fortalecimento de potencialidades e habilidades, e de promoção do acesso a direitos, em especial à saúde, educação, documentação civil, habitação, geração de trabalho, emprego e renda entre outras, como formas de afiançar a segurança de desenvolvimento da autonomia a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade.

PARA EXEMPLIFICAR

O *auxílio funeral* é um exemplo de um benefício eventual, de caráter provisório, prestado às famílias diante de uma situação de vulnerabilidade temporária, ocasionada pela perda de um de seus membros. Os Benefícios Eventuais são assegurados pelo art. 22 da LOAS, e integram organicamente as garantias do SUAS. A Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006, do CNAS, e o Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, estabeleceram critérios orientadores para a regulamentação e provisão de Benefícios Eventuais no âmbito da Política Pública de Assistência Social pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Asseguranças a serem afiançadas pela política de assistência social materializam-se por meio da oferta de benefícios e serviços socioassistenciais, os quais promovem aquisições nos usuários, conforme expressa a **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais** (2009). Vale destacar que todas essas seguranças são articuladas entre si, de maneira a favorecer a proteção social à família e ao indivíduo. Isso significa dizer que ao inserir um indivíduo no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), por exemplo, não só estará sendo afiançada a segurança de convívio, mas também a de desenvolvimento da autonomia.

Veja que os serviços e benefícios socioassistenciais organizados e ofertados pela política de assistência social por meio do SUAS integram o sistema de Proteção Social da Seguridade Social brasileira. Eles são orientados pelas diretrizes, princípios e parâmetros pactuados nacionalmente e constituem as ofertas para que indivíduos e famílias tenham a garantia de acesso aos direitos socioassistenciais e à preservação e proteção da vida, redução de danos e prevenção da incidência de riscos sociais.

Importante você perceber que a proteção social afiançada pela política de assistência social, portanto, observa a existência de formas diferenciadas de desproteção que incidem sobre indivíduos e famílias e que vão demandar ações e equipamentos públicos também diferenciados para as ofertas de serviços e benefícios. Nesse sentido, organiza-se em dois níveis: **Proteção Social Básica** e **Proteção Social Especial** (de Média e de Alta Complexidade), tendo como equipamentos públicos, respectivamente, os **Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)** e os **Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)**, esses últimas na média complexidade.

Enquanto Sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que trata de necessidades sociais, individuais e coletivas, cabe ao SUAS garantir, conforme previsto no art.6º-A da Lei Orgânica da Assistência Social:

I – Proteção Social Básica: conjunto de serviços, programas, projetos, benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II – Proteção Social Especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção das

famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violações de direitos.



A Resolução da Comissão Intergestores Tripartite nº 7, de 10 de setembro de 2009, que dispõe sobre a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS, é um instrumento de gestão importante para afiançar as seguranças previstas na política de assistência social.



A inclusão da assistência social como política pública no campo dos direitos sociais demandou uma ampla construção que atendesse aos seguintes requisitos: reconhecimento deste lócus de responsabilidade pública pelos entes federados e de suas respectivas atribuições; padronização das proteções com definição das ofertas e seus objetivos; instituição de garantia de acesso a serviços e benefícios em todo o território nacional, considerando não apenas o princípio da universalidade como da uniformidade e da cobertura das prestações.

Vale ressaltar que, além da estruturação dessa política pública em novas bases, foi necessário construir um conjunto de aportes indispensáveis: equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento estável e regular, rede integrada de serviços e sistemas de informação e monitoramento. Ou seja, para organizar a assistência social nacionalmente e na forma de um Sistema Único, operando em cada território, é necessário que a implementação ocorra nos moldes de uma gestão compartilhada pelos os três níveis de governo, com normativas nacionais pactuadas em instâncias federativas, das quais participam os entes federados (Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissão Intergestores Bipartite - CIB), e deliberadas pelos representantes do Estado e da sociedade nas instâncias de participação e controle social (Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Conselhos Estaduais de Assistência Social – CEAS e Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS).



saiba+

As Comissões Intergestores existem no nível federal e nos estados. Elas articulam representantes dos gestores da assistência social (federal, estaduais e municipais, na CIT, e estaduais e municipais nas CIB), que negociam aspectos importantes da gestão do SUAS, estabelecendo pactos que orientam a gestão em diferentes dimensões, como a administrativa e a financeira. Essa dinâmica respeita a autonomia dos entes federados e possibilita a coordenação das ações entre eles.

Os Conselhos têm a função de deliberar sobre aspectos relevantes e prioridades da política, bem como acompanhar a sua execução, exercendo uma dupla função: possibilitar a participação da sociedade nessas atividades que antes eram exercidas apenas pelo Estado e efetivar o exercício do controle social sobre a política. Eles são constituídos nos três níveis da federação e devem observar a paridade entre a representação do Estado e da sociedade civil (usuários, trabalhadores, entidades) na sua composição.

Para a implementação dessa mudança fundamental, a Assistência Social não pode ser pensada isoladamente, mas sim em relação com outras políticas sociais e em conformidade com os marcos legais que apresentam um novo desenho institucional para esta política. A inovação decorre não apenas da sua afirmação como direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade Social e para além dos interesses do mercado), mas também da determinação da descentralização da gestão e da participação da população na formulação e no exercício do controle sobre a execução da política.

Inúmeros avanços foram alcançados, mas cabe fazer um importante destaque ao reconhecimento da condição de sujeito de direitos consignada ao usuário das atenções e serviços da assistência social. A finalidade última dessa política é garantir proteção social aos usuários por meio da efetivação dos direitos socioassistenciais. Essas conquistas expressam o empenho em alcançar a todos que necessitarem da assistência social independentemente de sua situação de renda, mas reconhecendo a vulnerabilidade dos mais pobres e a situação de risco por violação de direitos a que muitos brasileiros estão expostos, tirando-os da invisibilidade e fortalecendo a participação social.



Usuários da Assistência Social

Ao longo da implantação da política de assistência social muitas conquistas têm sido obtidas pelos usuários. Dentre elas, a construção de sua identidade como sujeitos da política. A Resolução nº 011/2015 do CNAS é uma importante expressão desse processo. Ela caracteriza como usuários da assistência social os cidadãos que acessam os serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda por se encontrarem em situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal. Seus representantes são sujeitos coletivos que se organizam de diversas formas jurídicas, políticas ou sociais, como associações, movimentos, fóruns, dentre outros. A Resolução afirma os direitos dos usuários de terem acesso a informações e orientações, de usufruírem de serviços e programas de qualidade, e de terem seus direitos reconhecidos perante a sociedade. Além disso, é reforçada a importância da participação dos usuários nas instâncias deliberativas do SUAS.

Nesta unidade, tivemos a oportunidade de conversar sobre a construção histórica e conceitual relativa à Proteção Social e sobre os fundamentos que a orientam. Abordamos questões relativas ao desenvolvimento da Proteção e da Assistência Social no Brasil ao longo da trajetória da política de assistência social, principalmente, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esperamos que os conhecimentos adquiridos possam auxiliar sua atuação de forma democrática e participativa. No próximo módulo estaremos conversando sobre a **Proteção Social Básica no SUAS**. Vale conferir!

MÓDULO II – Proteção Social Básica no SUAS

Neste módulo apresentamos aspectos relacionados às responsabilidades e funções protetivas da Proteção Social Básica (PSB), assim como ao seu público e equipamentos. Abordamos também o CRAS, a constituição da rede socioassistencial e a articulação intersetorial, e ainda o desenvolvimento do trabalho social com família na PSB. A partir de agora, vamos ter a oportunidade de conhecer, refletir e dialogar sobre essas questões.



Espera-se que, ao final deste módulo, você esteja apto a:

- ✓ Conhecer as Funções da Proteção Social Básica e identificar o público a quem ela se destina;
- ✓ Fazer um relato circunstanciado sobre o CRAS e identificar suas atribuições;
- ✓ Identificar a rede socioassistencial e explicar a sistemática da articulação intersetorial;
- ✓ Identificar os objetivos do trabalho social com família na PSB e reconhecer sua importância.



2.1. Funções da Proteção Social Básica

Antes, porém, de iniciar nossas conversas, vale lembrar que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estrutura de gestão de âmbito nacional que articula os três entes federados para a efetivação da universalização do atendimento da assistência social, organiza a proteção social a partir de níveis de complexidade – Proteção Social Básica, a ser ofertada nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e a Proteção Social Especial (de Média e de Alta Complexidade), a ser ofertada nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), ambos com apoio da rede parceira de entidades e organizações sem fins lucrativos.



Enquanto parte de um sistema que trata de necessidades sociais, individuais e coletivas, cabe ao SUAS garantir a *Proteção Social Básica (PSB)* como um conjunto de serviços, programas, projetos, benefícios que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social

por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Assim, constituindo-se como um conjunto de ofertas visando à promoção do sujeito de direito usuário da política pública de assistência social, a Proteção Social Básica opera desenvolvendo ações que fortaleçam potencialidades, vínculos e autonomia. Ela tem caráter preventivo, mas também protetivo e proativo. Vamos então compreender melhor estes conceitos.

O **caráter preventivo** tem por objetivo a prevenção e redução do impacto das vicissitudes sociais e/ou naturais relacionadas ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família, assim como referentes aos laços afetivos e relacionais. Requer, portanto, a antecipação de situações de risco por meio do conhecimento prévio do território e das famílias, das demandas sociais e dos níveis de desproteção social a que estão expostos aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras).

O **caráter protetivo** consiste em centrar esforços nas intervenções que visam a apoiar, amparar, resguardar, defender e garantir o acesso das famílias e seus membros aos seus direitos.

O **caráter proativo** é aquele que antecipa ou impede a ocorrência de situações de vulnerabilidade ou risco social. A atuação proativa deve intervir em situações que impõem obstáculos ao acesso aos direitos. Ela é primordial para que se materializem as ações preventivas e protetivas.



Ao refletir sobre esse contexto, você provavelmente irá perceber que, minimizar situações de privação material, relacional ou de oportunidades e protagonismo, requer serviços e benefícios continuados, capazes de desenvolver potencialidades e assegurar aquisições, além de fortalecer vínculos familiares e vínculos sociais mais amplos, necessários ao exercício de cidadania, não é mesmo?

Assim, a política de assistência social deve realizar ofertas qualificadas, garantidoras de direitos, com prestações articuladas entre serviços, benefícios e programas. Neste sentido, podemos dizer que:

O horizonte que se põe é o de romper com a separação do SUAS entre benefícios e serviços, e a construção, de fato e de direito, dos vínculos institucionais no processo de gestão de benefícios e serviços, sobretudo, pela expansão do PAIF. Estas afirmativas não têm o sentido de inibir benefícios, mas sim, afirmar a necessidade de expandir os serviços socioassistenciais (...) (BRASIL, 2015).



Nessa perspectiva, apresentam-se as especificidades da PSB no âmbito da proteção social afiançada pela assistência social, mas reafirmando o sentido de unidade que deve orientar as ações socioassistenciais de prevenção e restauração de direitos como partes de um todo, inclusive evitando a apartação entre a proteção básica da especial.

Pois bem! Agora que você já se inteirou das Funções da Proteção Social Básica, o próximo passo é saber identificar o público a quem ela se destina. Acompanhe conosco!



2.2.A quem se destina a Proteção Social Básica?

Certamente você se lembra de que a PSB tem como objetivos o desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Assim, podemos concluir que ela se destina àqueles que necessitam dessas ofertas devido a vivência de situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social.

Sendo assim, é preciso levar em conta a diversidade das vulnerabilidades sociais dos públicos da Proteção Social Básica, considerando a forma como as desigualdades se reproduzem e a diversidade de modos e de dinâmicas de vida específicos. São públicos que requerem atenção e proteção social por acumularem situações e experiências históricas e