

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

MANOELA CARVALHO DE ALBUQUERQUE

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
E A INCLUSÃO PRODUTIVA**

Porto Alegre
2009

MANOELA CARVALHO DE ALBUQUERQUE

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
E A INCLUSÃO PRODUTIVA**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito final para obtenção do título de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Jane Cruz Prates

Porto Alegre
2009

MANOELA CARVALHO DE ALBUQUERQUE

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E
A INCLUSÃO PRODUTIVA**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito final para obtenção do título de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Carlos Gomes dos Anjos IFCH /UFRGS

Profa. Dra. Berenice Rojas Couto – PPGSS/PUCRS

Profa. Dra. Jane Cruz Prates – PPGSS/PUCRS

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo amor incondicional.

Aos meus amigos queridos do coração que tanto amo e fazem minha vida feliz.

Aos colegas de colégio, das faculdades, do mestrado e do trabalho, que muito me ensinam.

Aos professores que tive por me incentivarem a buscar aprender sempre cada vez mais.

Aos professores da banca, que tanto admiro, pela disposição de aprimorar este estudo.

À minha orientadora pela fidelidade, pelo respeito e pela imensa contribuição dada.

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

RESUMO

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Inclusão Produtiva estruturaram-se em uma sociedade em que as necessidades básicas e o trabalho digno tornam-se cada vez mais escassos. Em um contexto de reestruturação produtiva, os desafios provenientes dessa relação são inúmeros e merecedores de especial atenção. Neste estudo, avalia-se o processo histórico sobre o qual repousa a construção de aporte legal e teórico tomando-o como base para as presentes reflexões. O avanço e o desenvolvimento de tais políticas públicas, bem como o acirramento de contradições a elas inerentes são inquestionáveis, pela análise documental busca-se desvendá-las. Com a intenção de substanciar o debate, analisam-se sete documentos basilares para tal discussão: a Constituição Federal (1988), a Lei Orgânica de Assistência Social (1993), a Política Nacional de Assistência Social (2004), a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005) e os Guias de Geração de Trabalho e Renda (2007, 2008, 2009). O estudo dos documentos possibilitou a produção de suas sínteses, assim como um diálogo com suas debilidades e seus potenciais. Conclui-se que o aparato jurídico-burocrático, relacionado à realidade que ele normatiza e que o legitima, é capaz de descrevê-la, questioná-la e modificá-la. Estima-se que a explicitação de tais potencialidades contribua para o aprimoramento dos caminhos que levam às conquistas almejadas.

Palavras chaves: Sistema Único de Assistência Social; Inclusão Produtiva; Geração de Trabalho e Renda; Assistência Social; Políticas Sociais.

ABSTRACT

The Social Assistance Unified System (SUAS) and the promotion of productive inclusion in Brazil are developed within a society where basic needs and work with dignity are more and more scarce. In a context of productive restructuring, the challenges produced by the relationship between these policies are countless and deserve special attention. This study analyses the historical process involved in the construction of legal and theoretical apparatus and takes it as the basis for debate. The development and improvement of such public policies as well as their inherent contradictions are unquestionable. Clarifying and discussing these issues is what the documental analysis seeks to do. Seven basiliary documents are considered in this purpose: the Brazilian Federal Constitution (1988), the Organic Law of Social Assistance – LOAS (1993), the National Policy of Social Assistance (2004), the Basic Operational Rule of the Social Assistance Unified System (2005) and the Guides for Work and Income Generation (2007, 2008, 2009). The study of such documents made it possible to summarize them, as well as discuss its debilities and potentials. In conclusion, we understand that this legal and bureaucratic apparatus is capable of describing, questioning as well as modifying the reality it regulates and is legitimated by. Therefore, clarifying such potentials may contribute to the refinement of the ways that leads us to the desired achievements.

Key words: Social Assistance Unified System; Productive Inclusion; Work and Income Generation; Social Assistance; Social Policies.

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CIB – Comissões Intergestores Bipartite
CIT – Comissões Intergestores Tripartite
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centros de Referência Especializado da Assistência Social
FBB – Fundação Banco do Brasil
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
GTR – Geração de Trabalho e Renda
IGPS – Índice Geral de Potencialidade Socioeconômica
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IFF – Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPS – Ministérios de Previdência Social
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PPA – Planos Plurianuais
SAIP – Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E BASES LEGAIS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA INCLUSÃO PRODUTIVA	18
2. A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	45
3. O UNIVERSO DA INCLUSÃO PRODUTIVA	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS.....	123

INTRODUÇÃO

A história, a política, a cultura e a sociedade, em diferentes contextos, explicitam os modos diversos dos homens e mulheres trabalharem, bem como de prestarem assistência aos necessitados. Tanto as formas de trabalho quanto as formas de assistência modificaram-se, mobilizadas pela contradição, como motor da história, e pela superação, como processo. A essência e a aparência, medindo forças na disputa pela verdade; suas explicações, tornando-se guias para os pensadores conhecidos e desconhecidos, amparam também as transformações históricas. As necessidades foram mudando, e muito. O trabalho humano origina produções antes inimagináveis, ao mesmo tempo em que produz necessidades e carências inestimáveis. A assistência social foi e é prestada por diferentes atores e condicionada por diversos fatores. A leitura da história, através de um diálogo teórico, destina-se a buscar fundamentos para o entendimento da realidade atual, para seu enfrentamento; sua construção como processo em curso, como devir.

Qualquer um fica perplexo ao tentar imaginar a imensidão de fatos e fatores interrelacionados que ocorrem, simultaneamente, em um milésimo de segundo. Produzir conhecimento sobre esta realidade, cujas características articulam processos de mudança veloz à permanência de aspectos arraigados, compreende um grande desafio. Áreas de conhecimento chegam a níveis de especialização jamais vistos, porém cada vez mais se ouve falar em interdisciplinaridade e intersetorialidade, com o desafio de quebrar barreiras entre as áreas, produzir conhecimentos e trabalhar de forma integrada. Entretanto a produção desta pesquisa é solitária e, portanto, sua amplitude é reduzida. Para delimitar seu terreno de discussão, faz-se necessário apresentar alguns pontos de partida como motivações e questionamentos, bem como seus pressupostos teóricos.

É impossível delimitar um único ponto de partida motivador das reflexões almejadas, pois os fenômenos sociais são multidimensionais e multicausais. A busca incessante de conhecer os meandros da produção da injustiça social; o reconhecimento do trabalho como categoria central de análise de processos sociais; a importância e as contradições das políticas públicas no Brasil contemporâneo; a luta para a construção de um sistema público responsável pela política de assistência social são alguns dos inquietantes fatores que estimulam a discussão proposta. Para além das motivações, ressaltam-se também os pressupostos teóricos que fundamentam a presente produção.

Cada vez mais brasileiros carecem de condições para que possam prover suas necessidades básicas e assegurar seus direitos. A historicidade como processo de construção, no caso, da questão social, do trabalho e das políticas públicas, é peça chave para a compreensão da realidade em qualquer momento histórico. A categoria da totalidade faz-se indispensável, quando se percebe que a realidade é composta por diversos aspectos que interrelacionados conformam um todo, cujas partes analisadas de modo isolado reduzem a possibilidade de inferir novos e ampliados sentidos.

Fatores sociais, políticos, econômicos, culturais, entre outros – locais, regionais e globais – definem um contexto. Assim, dão pistas sobre os porquês da situação atual da política de assistência social e do trabalho, informam sobre seus contornos, sua construção e seus desafios. A contradição é entendida como essência da realidade: o conflito inescapável dos opostos que move a história, do dia-a-dia às guerras e revoluções. A negação e a afirmação como cerne do entendimento de uma visão crítica e de um posicionamento político permitem a identificação de movimentos e processos, de conflitos e superações. Colocam em evidência o ser e o não ser das coisas, dando visibilidade ao modo como podem emergir, a partir da coexistência de seus opostos e de sua diversidade. Constroem-se verdades também contraditórias que comportarão inverdades, uma vez equacionadas no confronto com a realidade histórica. Trata, pois, da necessidade de permanente atualização sobre os acontecimentos históricos, uma vez que, em movimento, a história se faz de processos inacabados e em constante mutação.

Esta produção teórica resguarda um foco de análise: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Inclusão Produtiva. Em termos mais específicos, restringe-se ao estudo do processo de implantação desse sistema, em sua interface com a promoção da inclusão produtiva. A partir de 1988, com o advento da Constituição Federal vigente, foi desencadeado o processo de regulamentação e construção da política pública de assistência social – culminando, na atualidade, na implantação de um sistema único que pretende abarcar os princípios, as diretrizes e os objetivos então promulgados. Desde então apontavam para a interface entre tais políticas setoriais, e, nesse sentido, busca-se analisar os desafios encontrados nesse processo.

A opção por um estudo teórico ocorreu ao verificar-se a grande diversidade de conceitos relacionados ao tema, submersos em um contexto inédito de implantação de um sistema público que visa operacionalizar a política de assistência social. A maneira difusa como se tem tratado as ações de promoção à inclusão produtiva reflete os desafios encontrados em tempos de implementação desse sistema. Assim, a possibilidade de convergir

esforços para a problematização teórica, a fim de conhecer e estabelecer relações entre diferentes concepções, uso dos termos, informações empíricas, etc. visa contribuir para o apontamento de contradições existentes e desafios perenes, frente aos complexos processos sociais desencadeados.

Essa perspectiva objetiva produzir subsídios para a qualificação de produções científicas, planos, formações, capacitações, entre outras tantas possibilidades. Entende-se a impossibilidade de desarticular a teoria da realidade prática, considera-se que os documentos pesquisados refletem-na diretamente, mas também tortuosamente. Por isso, o foco direcionado propositalmente ao plano teórico deseja, primordialmente, garantir um olhar mais aguçado e profundo sobre o tema de estudo. Sem desconsiderar a riqueza empírica, mas justamente reforçando sua intrínseca relação com a documentação que a embasa, pretende-se contribuir para a explicitação desta relação e seu possível aprimoramento.

Em um contexto de tamanha desigualdade social como o do Brasil, não causa surpresa ouvir falar do nível de miséria, analfabetismo, mortalidade e trabalho infantil, desnutrição, desemprego e violência no país. Todas essas expressões da questão social são amplamente verificadas tanto nas grandes cidades brasileiras como nas zonas rurais e nos pequenos municípios. Uma história calcada na dominação entre classes sociais marca um povo subjugado, dependente e submisso. Grande parte da população desconhece o que é ter acesso a direitos sociais, políticos e civis. Algumas cenas do cotidiano vivido em comunidades com ampla vulnerabilidade social exemplificam com clareza a injustiça social existente. O não-acesso ou o acesso restrito aos direitos sociais são vistos como algo 'natural'. Meninos, adolescentes e jovens, às custas do tráfico de drogas, carregam armas por quantias que nunca receberiam no trabalho formal ou informal. Muitos deles morrem precocemente¹. O nível de escolaridade da população é mínimo: dificilmente se encontram adultos com o ensino fundamental completo – de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 62,8% dos brasileiros de 15 anos ou mais não tinham o ensino fundamental completo, em 1998 (SILVA, 2002). Trabalho é luxo! Carteira assinada, raridade! Saneamento básico, em muitas áreas verdes, inexistente! Os riachos das comunidades são valões que escoam todos os tipos de dejetos! Em 2000, 60% da população brasileira não tinham acesso à rede de esgotos e apenas 20% do esgoto produzido no Brasil recebiam algum tipo de tratamento (IBGE, 2000). Moradia é um desafio: muitas famílias passam sérias dificuldades para manterem suas casas erguidas ou para protegerem-se das intempéries. As recentes catástrofes

¹ Segundo o Observatório de Favelas, de 230 jovens, envolvidos com o tráfico de drogas, que tinham sido entrevistados, 20% morreram em virtude da violência em dois anos após a pesquisa (Silva, 2006).

em áreas periféricas e encostas de morro de onde desabaram moradias, desabrigando contingentes significativos da população trabalhadora de estados como Santa Catarina, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, são contraprova histórica do que se menciona quanto às condições de vida da população. As populações mais carentes, quando muito, conseguem condições de habitações mínimas, não têm nem comprovante de residência, porém até isso é requisitado aos técnicos executores da política pública de assistência social - comprovar que as pessoas moram aonde dizem que moram, garantindo a comprovação de que residem em algum lugar. De acordo com o IBGE (2000), 83% das pessoas que não têm casa ou que moram em condições precárias possuem renda familiar mensal de até três salários mínimos. Na saúde, veem-se todos os tipos de dificuldades: desde a 'tradicional' demora para consultas e exames, até o não acesso a medicamentos e tratamentos. Tais mazelas são expressas diariamente pelos sujeitos que buscam a rede socioassistencial que constitui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Estas expressões da questão social demandam possibilidades reais de articulação entre as políticas públicas previstas para a satisfação dessas necessidades e impulsionam a busca de estratégias de superação das desigualdades sociais.

A história da assistência social relaciona-se intimamente com a da questão social, entendida como o conjunto das expressões das desigualdades sociais e das resistências às mesmas, produto das relações capital-trabalho (IAMAMOTO, 2000), num jogo contraditório que pende ora para sua conservação, ora para sua superação. Nesse processo histórico, obtiveram-se recentemente grandes avanços. Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, adveio a elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993; da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004; da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) em 2005, entre outros dispositivos legais e ações concretas, resultantes de muita luta, pautada por avanços e retrocessos. A assistência social ganhou então uma configuração sem precedentes. Tais conquistas trazem, evidentemente, novos entraves a serem arduamente superados. Estudos a respeito desse processo podem e devem subsidiá-lo, compreende-se, pois, que se faz necessário desvendar os desafios que emergem no processo de implantação do SUAS para, posteriormente, poder articular estratégias que aprimorem sua efetivação, visando à sua concretização.

A questão do desemprego impõe-se, na medida em que há um trágico desequilíbrio entre a necessidade de trabalho e o direito de exercê-lo com dignidade. Para além do não-emprego, o mundo do trabalho reserva peculiaridades como precariedade, flexibilidade, terceirização nas relações laborais, resultantes do modo de produção e da circulação de

valores característicos da sociedade capitalista e de sua reestruturação sistemática para superar períodos de crise, com fortes refrações na vida de quem vive da venda de sua força de trabalho. O desemprego estrutural forja uma massa ‘desassalariada’ submetida a condições de reprodução social em que proliferam subempregos, os quais exploram, desqualificam e desvalorizam a força de trabalho de milhões de pessoas. A baixa renda e o desemprego relacionam-se a diversos fatores que sustentam a dominação entre as classes sociais, entre eles a subalternização. Compreender a relação entre trabalho e questão social, relacionando-os com a assistência social como política pública que objetiva a inclusão produtiva, pode servir para fortalecer as formas de resistência à dominação e à humilhação que a classe trabalhadora vem vivendo século após século. Em contraposição a um mercado de disputa pela alta tecnologia e a um mercado financeiro poderoso, vislumbra-se a imensa vulnerabilidade social a que estão sujeitadas as populações usuárias dos serviços de assistência social, público-alvo da proteção social básica e especial.

É crescente o interesse pelo tema². Este trabalho responde à urgência em se construir conhecimento científico que subsidie o processo de implementação do SUAS em sua interface com a inclusão produtiva. A fim de contribuir para esta efetivação, prima-se por garantir rigor em relação à coerência e à consistência de estudos e propostas. Ciente dos percalços, considera-se que a qualificação das políticas públicas deve ser apoiada pela academia por meio de iniciativas que contribuam para a conquista e a garantia dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros mais necessitados. A pesquisa torna-se, pois, instrumento fundamental

² Em pesquisa feita através da Internet, no sítio do Google Acadêmico, em outubro de 2006, foram encontrados apenas vinte e seis registros com o termo ‘Sistema Único de Assistência Social’ em toda a *web* (dentre eles: duas citações, 08 publicações em sítios eletrônicos de ONG’s, 05 em sítios eletrônicos de universidades e 11 em endereços eletrônicos de órgãos governamentais). Um ano depois, em outubro de 2007, foram encontrados, no mesmo sítio, 97 resultados para a mesma expressão (sendo 37 em sítios de universidades, 27 governamentais, 14 de organizações não governamentais, 11 em sítios sobre concursos públicos e sete em outros), 163 para a expressão ‘Política Nacional de Assistência Social’ (PNAS) e mais de 11.000 para ‘Assistência Social’. Apesar do crescimento maior que 300%, em um ano, isto ainda corresponde a apenas 59,5% da quantidade de resultados encontrada para ‘Política Nacional de Assistência Social’ e a menos que 10% das ocorrências de ‘Assistência Social’. A expressão ‘trabalho’ foi encontrada em mais de 1.360.000 (um milhão trezentas e sessenta mil) referências, sendo identificadas 3.550 (três mil quinhentas e cinquenta) vezes referências a ‘direito do trabalho’ e 1030 (mil e trinta) ocorrências relativas a ‘direito ao trabalho’. Em outubro de 2008, foram encontradas 184 ocorrências para SUAS; 249 para PNAS; 14.500 (quatorze mil e quinhentas) para o termo ‘Assistência Social’; 1.850.000 (um milhão oitocentos e cinquenta mil) *links* com a palavra ‘trabalho’, e apenas 87 ocorrências relacionadas à ‘inclusão produtiva’ (‘inclusão produtiva’ correspondeu a menos cinco milésimos (0,005%) da ocorrências relativas à expressão ‘trabalho’). Em março de 2009, foram encontradas 133 ocorrências de ‘inclusão produtiva’ e 287 de SUAS, que corresponde a um crescimento de 52% e 56%, respectivamente, em relação à última busca realizada, e que expressa o considerável aumento de interesse em relação ao tema em menos de meio ano. Por fim, de outubro de 2006 para março de 2009, ocorreu um aumento de 1003% de sítios relacionados ao SUAS, corroborando a tendência percebida.

pelo compromisso de superação e criação de estratégias de enfrentamento da questão social; pela inovação e importância que resguarda o SUAS na história da política de assistência social no país; pela centralidade que a questão da inclusão produtiva tem nos processos de superação das vulnerabilidades e riscos sociais, inclusive na perspectiva preventiva a processos de vulnerabilização; e também devido à escassa produção científica específica existente sobre o tema.

No decorrer da história, a ciência sempre buscou responder às inquietações de seu tempo. A construção do conhecimento, no entanto, se conforma tensionada pelos interesses de quem o produz. A premissa positivista da neutralidade não se impõe, quando há princípios éticos e posicionamentos políticos definidos. Assim, na medida em que se busca colaborar com subsídios para aprimorar o processo de implantação do SUAS, no que diz respeito à inclusão produtiva, firma-se, através desta pesquisa, o compromisso com a luta pela garantia dos direitos sociais e, principalmente, com o conjunto da população que se vê privada desse acesso.

Urge um estudo que abarque a materialidade deste processo, considerando a historicidade e a contradição como seus motores, e uma visão de mundo em que as injustiças sociais não se desvinculem dos contextos nos quais estão inseridas e dos processos de resistência que lhe fazem contraponto. Fortalecidos por aqueles que não se acomodam com a realidade das desigualdades sociais, ponto de partida das contradições da sociedade capitalista.

O presente estudo fundamenta-se no método dialético, materialista e histórico. Este método, embasado pelo paradigma da teoria crítica, considera a realidade como eminentemente contraditória, processual e histórica. O objeto de estudo, nesse sentido, é constituído por valores sociais, políticos, culturais, econômicos, étnicos, entre outros, em constante movimento e transformação. A relação que se estabelece entre o pesquisador e o que deve ser pesquisado estão em diálogo e num processo de cooperação e contradição (TRIVIÑOS, 2001).

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

proveniente da luta e da resistência da classe trabalhadora – duas forças sem as quais ela não existiria. Outro aspecto contraditório central da política é expresso em seu objetivo último, pois, se assim analisado, preconiza sua própria extinção: se garantidos os direitos sociais de todos que dela necessitarem, ela não será mais necessária. “O método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera” (LEFEBVRE, 1979, p. 238). Este exercício faz-se necessário e permanente. A totalidade não só condiciona o objeto de estudo, como é por ele condicionada, em constante relação com os demais fatores constituintes da realidade estudada. “Nada é isolado. Isolar um fato, um fenômeno, e depois conservá-lo pelo entendimento nesse isolamento, é privá-lo de sentido, de explicação, de conteúdo. É imobilizá-lo artificialmente, matá-lo” (LEFEBVRE, 1979, p.238).

O método aponta para outra categoria essencial: a historicidade. O objeto de estudo transforma-se, está sempre em movimento. A assistência social já passou por diversas configurações, todas movidas por estabilidade e desequilíbrio. Movimentos internos e externos sugerem, no decorrer dos tempos, conflitos e superações. A realidade é assim, o ritmo do tempo também molda a história. O trabalho, entendido como toda a produção e expressão humana, que na sociedade capitalista sofre um processo de apropriação privada e alienação, no conjunto da obra de Marx é destacado como elemento central. A própria história é entendida como a história do trabalho humano. Trata-se do tema trabalho ao longo da produção. A centralidade atribuída à questão social reitera a relevância do trabalho, uma vez que emana da contradição entre o capital e seu contraponto.

Considera-se que a realidade não é somente constituída por dados qualitativos, nem tão pouco quantitativos. Não obstante, “as categorias de qualidade e de quantidade estão correlacionadas, não podendo ser separadas na existência de um fenômeno” (LEFEBVRE, 1979, p. 50). Na realidade analisada, é relativamente fácil compreender a opção por esse método de estudo. Ao remeter-se a um processo histórico, de cunho político e social, vê-se a real necessidade de considerar a dimensão contraditória desse fenômeno e, portanto, da validação de um paradigma que acolhe a processualidade da construção e materialização de uma política pública. Não apenas suas qualidades devem ser analisadas, mas também como se efetiva em termos quantitativos tais como: recursos destinados às políticas; número de centros de referência para prestar atendimento; número de sujeitos atendidos, de aparições das categorias nos documentos analisados, entre outros. Na busca do entendimento de seus diversos aspectos, pode-se sugerir, para cada uma das categorias elencadas, tanto dados passíveis de contagem, dimensionáveis por aproximação, como qualitativos.

A promoção da inclusão produtiva no Sistema Único de Assistência Social é o objeto a ser pesquisado. Como sistema público que operacionaliza a Política Nacional de Assistência Social, o SUAS tem, em documentos oficiais e legais, considerações acerca de definição, objetivos, princípios, diretrizes, organização, gestão, entre muitas outras que balizam e acompanham a história da assistência social no Brasil. Ademais, produções científicas acompanham e subsidiam esse processo histórico. A Internet ainda propicia o alcance a diversos tipos de informações como notícias sobre o tema e todo tipo de material informativo, bancos de dados, relatórios, legislações, etc. Buscou-se o maior número de fontes para desenvolver a pesquisa, pois a qualidade dos dados e suas variantes têm de ser atentamente avaliados.

Para a coleta de dados, utilizaram-se a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. A documental “implica o levantamento de dados de variadas fontes [...] que servem de *background* ao campo de interesse” (LAKATOS; MARCONI, 2002, p. 62). A pesquisa bibliográfica “abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” (LAKATOS; MARCONI, 2002, p. 71) e também tem como finalidade o contato aos conhecimentos já produzidos, a fim de explorá-los, permitindo o aprofundamento do tema pesquisado. As fontes da pesquisa documental são todas escritas e de arquivos públicos, abrangendo leis em geral, relatórios, planos, editais, portarias, resoluções, bem como textos-base de conferências na área da assistência social. As fontes da pesquisa bibliográfica são publicações como livros, teses, periódicos, pesquisas, notícias, sítios eletrônicos de órgãos governamentais e não governamentais, entre outros. De modo que realizaram-se a identificação dos documentos e publicações, a localização, a compilação e o fichamento, como meios de organização para a análise dos dados coletados (LAKATOS; MARCONI, 2002).

Após o término da coleta de dados, iniciou-se o processo de tratamento dos mesmos. Os dados quantitativos foram analisados através de estatística simples e, quando se entendeu necessário, foram representados com a utilização de tabelas para que, posteriormente, se realizassem a articulação com os conteúdos teóricos e a respectiva interpretação. No que concerne aos dados qualitativos, a metodologia escolhida foi a análise de conteúdo, que consiste em um:

[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a influência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) de mensagens (BARDIN, 1977 apud TRIVIÑOS, 1995, p.160).

Nas etapas de pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial (TRIVIÑOS, 1995) apareceram variáveis e fatores de influência que se ignorava no início dos trabalhos. Conteúdos foram acrescidos a partir de categorias empíricas, que não foram previamente destacadas e adensadas pela pesquisadora, mas que emergiram do olhar sobre os documentos. Estas categorias foram construídas, portanto, com base no conteúdo de toda a coleta de dados, permitindo o relacionamento das características dos textos (documentos, publicações, artigos científicos, etc.), combinadas às categorias teóricas já desenvolvidas pelo estudo, teóricas do método, explicativas da realidade e ao universo estudado. A análise de conteúdo é uma técnica que requer muita dedicação, paciência e tempo para satisfazer a curiosidade do investigador.

Inicialmente foi feita a pré-análise, uma leitura flutuante a fim de organizar os dados coletados. Na descrição analítica, estabeleceram-se categorias, codificações e classificações, a partir das quais foram construídos quadros de referência capazes de auxiliar na análise dos dados, no que se refere à relação entre repetições, sentidos, contradições, etc. Na interpretação inferencial, aprofunda-se o estudo, a partir dos materiais estudados, e intensifica-se a interpretação. Busca-se ir além do que é manifesto pelos documentos e bibliografias pesquisados, desvendando novas informações não percebidas anteriormente no foco de análise.

Estes processos buscam garantir conhecimento sólido do objeto de estudo. Foca-se a análise em documentos oficiais que, sistematizados, permitiram consulta mais aprofundada sobre os dados analisados. Os documentos assim tratados foram: Constituição Federal (BRASIL, 1988); Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993); Política Nacional de Assistência Social (2004a); Norma Operacional Básica/SUAS (BRASIL, 2005a); Guias de Ações para a Geração de Trabalho e Renda (MDS, 2007, 2008a e 2009). Tão logo houve que se restringir o foco, garantiu-se o aprofundamento nas categorias de análise que fundamentam o processo de construção de conhecimento sobre o tema delimitado.

Nota-se o modo indiscriminado como se tem tratado diversos conceitos que abrangem o universo da inclusão produtiva, tais como: geração de trabalho e renda; capacitação, qualificação e formação profissional e para o trabalho; organização da cadeia produtiva; promoção da integração ao mercado de trabalho; economia solidária; desenvolvimento local e sustentável; implementação de unidades produtivas; organização e desenvolvimento de cadeias produtivas e de redes de empreendimentos, entre outros. A análise documental apoiou-se na tabulação e caracterização das diferentes definições e informações sobre cada um destes conceitos, pretendendo assim mapear a abrangência e as diversas significações de

cada um e as possíveis confusões, difusões e contradições que podem refletir diretamente na eficiência das ações de promoção da inclusão produtiva. No intuito de compreender como essas ações conformam-se no contexto de implementação do SUAS, as seguintes categorias também foram tabuladas, caracterizadas e, posteriormente, analisadas: Assistência Social; Política Nacional de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social; Financiamento da Assistência Social; Financiamento da Promoção à Inclusão Produtiva; Usuários da Assistência Social; Gestão do SUAS; entre outras, incluídas de acordo com a importância que tomaram para a explicação da questão central deste estudo.

No primeiro capítulo, aprofunda-se a discussão a respeito da relação histórica entre inclusão produtiva e assistência social, a fim de consubstanciar a base social e legal da qual frutificaram os documentos que anunciam e regulamentam a chegada do SUAS e da Inclusão Produtiva no Brasil – sendo dada especial atenção à Constituição Federal de 1988. No segundo capítulo, apresentam-se as reflexões suscitadas nas análises, de acordo com cada documento estudado (LOAS, PNAS e NOB/SUAS), permeadas pelos desafios encontrados no processo histórico examinado. Objetivando amadurecer o debate, de maneira a contribuir com a construção de conhecimento sobre o foco de análise, destacam-se suas particularidades em diálogo com os aspectos estruturais, presentes no contexto analisado. No terceiro capítulo, é feita a análise dos Guias de Geração de Trabalho e Renda (2007, 2008, 2009), de maneira a discutir sobre o universo em que se inserem a inclusão produtiva e sua respectiva relação com a assistência social. Por fim, fazem-se algumas considerações finais sobre a produção que este caminho permitiu trilhar.

É indispensável explicitar que não se pretende esgotar os conhecimentos possíveis sobre as mediações inerentes ao tema, uma vez que isso é literalmente impossível e que a brevidade deste estudo implica um necessário exercício de síntese, que, inevitavelmente, comportará contradições a serem superadas. A totalidade do tema abarca infinitas mediações possíveis, de maneira que a priorização de determinados aspectos dá-se de acordo com as limitações existentes nos processos de: apropriação dos conhecimentos já produzidos; elaboração de questionamentos sobre eles; explicitação de novas considerações acerca das problematizações realizadas. Assim, repousa-se sobre um movimento perene de transformações, de modo que a pretensão de refletir sobre o objeto de estudo limita-se às implicações que garantem o devir.

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E BASES LEGAIS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA INCLUSÃO PRODUTIVA

No intuito de relacionar a inclusão produtiva com a política de assistência social, sugere-se uma reflexão: a assistência social historicamente é prestada para aqueles que são considerados inaptos ao trabalho. Desde a idade média até os dias de hoje, é prevista para a parte da população que não é capaz de prover sua subsistência (BOSCHETTI, 2003). Alicerça-se assim a grande contradição na qual se tenta imergir: a discussão sobre o trabalho e a inclusão produtiva certamente influencia estas transformações na política pública em questão. Cerceado pelas metamorfoses do mundo do trabalho, o desafio está para além da capacitação produtiva, pois, enquanto não estiver inserido no mercado de trabalho, o sujeito ainda será considerado inapto a prover seu sustento e, portanto, necessitará da assistência social. A originalidade desta ‘necessidade’ está em seu caráter social - envolvendo questões políticas, econômicas e culturais. Se, antigamente, a inaptidão para o trabalho era explicada por motivos físicos, psíquicos ou mentais, hoje ela se dá principalmente pela não absorção da mão-de-obra sobrando e precarizada em âmbito internacional. Não se pode perder de vista que mesmo o sujeito integrado ao mercado de trabalho está submetido às relações de exploração e dominação perpetuadas nos moldes dos processos de produção e circulação capitalistas, atualmente acirradas pela reestruturação produtiva.

A partir deste entendimento, outras considerações podem ser alcançadas. “Os infortunados sempre serão suspeitos de quererem viver à expensa dos ricos” (CASTEL, 1998, p.42). Ou seja, para além da relação de dependência estabelecida, valores morais perpassam essas relações, tanto dos que prestam a assistência, quanto dos que dela se beneficiam. Valores morais também rondam o espectro do trabalho: a diferentes trabalhos são dadas distintas valorações, bem como àqueles que não trabalham. Os indigentes, inválidos, vagabundos e desfilados, também citados por Castel (1998), reservam a peculiaridade de não serem considerados isentos ao trabalho. Sob essa condição, até da área da assistência são rechaçados muitas vezes. Crianças órfãs, indigentes, paralíticos, deficientes, enfermos, enfim, todos aqueles que não conseguem através do trabalho suprir suas necessidades básicas estariam isentos do trabalho obrigatório e, portanto, seriam “clientes potenciais do social-assistencial” (CASTEL, 1998, p.42). Logicamente, para garantir a sobrevivência de quem não trabalha, outros necessariamente têm que trabalhar. Essa relação pode ser considerada basilar para o entendimento de como a assistência social e o trabalho reservam intrínseca relação. Em

cada contexto, sob valores e condições, a assistência e o trabalho relacionam-se no imaginário e na organização material da vida em sociedade.

A Inclusão Produtiva consiste em ações governamentais que, com apoio da sociedade civil, objetivam construir alternativas às dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores, com foco nas configurações atuais do mercado de trabalho. Eis seu mérito e seu dilema: mérito por estar articulada à atualidade, buscando respostas às principais problemáticas de seu tempo, e dilema, por buscar enfrentar uma realidade que tem bases solidificadas e que supera seu âmbito de ação. “Atingimos uma fase do desenvolvimento histórico do sistema capitalista em que o desemprego é sua característica dominante” (MÉSZAROS, 2006, p.31). São feitas, a seguir, algumas reflexões acerca do mundo do trabalho para melhor compreensão de como este se configura e impacta a realidade pesquisada.

A partir da revolução industrial, os meios de produção capitalistas sustentaram-se nos moldes fabris. A esteira da humanidade deparou-se com a produção em larga escala e alienada. Emprego e trabalho tiveram seus significados aproximados. As classes sociais definiram-se com mais exatidão e a posse dos meios de trabalho por parte da burguesia irrompeu uma relação de dependência e subordinação sem precedentes com a classe trabalhadora. Os processos históricos desencadearam transformações e, a exemplo da reestruturação produtiva em curso na atualidade, ainda hoje a classe trabalhadora vive subordinada e alienada. Sua força coletiva de trabalho é canalizada para a apropriação privada e, não obstante, as desigualdades sociais intensificam-se com as recentes e importantes transformações no mundo do trabalho.

Com o advento da tecnologia, as fábricas perderam seus contornos e os operários seus postos. A informatização e a flexibilização dos meios de produção engendraram novas relações e formas de dominação. De fato, só a partir da metade do último século, o trabalho humano chegou aos níveis assépticos, informatizados, dependentes do mínimo de força humana. Nessa esteira, efetivaram-se novas formas de contratos de trabalho, com menor proteção social e maior grau de exploração, o chamado trabalho precário. Significativa parte da massa assalariada foi sendo gradualmente dispensada. O trabalho precarizado constituiu-se em alternativa à inexistência de postos formais de trabalho.

O trabalho não se extinguiu, pois é uma característica ontológica do ser social, apenas os empregos estão em xeque em uma sociedade marcada pelo desemprego estrutural. Hoje os meios de sobrevivência da classe trabalhadora forjam os mais diversos moldes, o trabalho pode ser doméstico, bico ou ‘biscate’, temporário, cooperado, informal, mas é, sem dúvida, meio de sustento e espaço de objetivação. Os sujeitos continuam tendo o trabalho como

essencial, mas, para grande parte da população, os padrões de vida, de reprodução da força de trabalho estão muito aquém da dignidade. Enquanto uma pequena parcela desfruta de luxo e regalias, sustentando-se através da exploração direta e indireta, criam-se inéditas maneiras de acumulação de dinheiro e produção de valores. O mercado financeiro acolhe um fluxo virtual e especulativo de cifras monumentais. Por esta forma, a economia não se sustenta apenas na produção material e no fluxo de mercadorias, mas também nos montantes de dinheiro creditados, nesta ou naquela empresa, para lucrar com investimentos em ações ou correr riscos insólitos. O dinheiro, equivalente geral, em tempos de capital fetiche, descola-se do trabalho e da mercadoria, assumindo misterioso caráter de autonomia (IAMAMOTO, 2008).

Em suas consequências sociais adversas, o modelo de desenvolvimento econômico que se firmou no mundo contemporâneo leva simultaneamente a extremos de progresso tecnológico e de bem-estar para setores limitados da sociedade e a extremos de privação, pobreza e marginalização social para outros setores da população (MARTINS, 2003)

O trabalho é, inquestionavelmente, central na vida social dos seres humanos. Desde sempre foi o meio pelo qual a humanidade sobreviveu e modificou-se. Sem o trabalho não se pode pensar em transformações sociais, culturais, históricas, políticas. Desde antes das civilizações, ele já movimentava a história e condicionava a forma de sobrevivência e organização das comunidades: antes de maneira suplementar à natureza, quando dela apenas extraíam frutos e caçavam ou pescavam animais; hoje de forma transformadora, poderosa, engenhosa, capaz de criar e gerir sistemas artificiais e mesmo reproduzir o trabalho humano artificialmente.

Os meios de sobrevivência influenciam os modos de vida, os quais se transformam historicamente por conflitos e reconfigurações advindas das mais importantes revoluções da história da humanidade. Assim, ao se estudar o que é o trabalho, como ele se constitui e outros de seus aspectos, estuda-se o que é viver em sociedade, como se dão as relações sociais, como ela organiza, reproduz, mantém e transforma sua essência e sua existência. Logo, o trabalho é fonte de sociabilidade. Desde sua forma mais primitiva à mais tecnológica, a atividade humana é mediada por construções sociais. As relações sociais permeiam, distinguem, modelam e possibilitam o trabalho e são por ele influenciadas.

Na atualidade,

[...] o crescimento da informalidade, direta ou indiretamente ligado ao processo produtivo, produz consequências funestas tanto para os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho, quanto para aqueles excluídos do núcleo estruturado do mercado de trabalho (assalariados sem carteira, autônomos, e não-remunerados). No caso destes últimos, nos quais precariedade generalizada de condições de trabalho sempre foi algo permanente deve-se acrescentar o fato de que sua

ampliação representa uma tendência de maior deteriorização das condições de vida e aproximação das linhas de pobreza, num processo gradual de pauperização (LIRA, 2006, p. 146).

A história brasileira resguarda suas particularidades, tanto nas relações de trabalho quanto de assistência aos necessitados. Resultado de uma construção de séculos, apoiada na história da relação estabelecida entre os povos e seus costumes, anteriores e posteriores às suas chegadas à América, e mesmo entre aqueles que nunca dela saíram. A história, muito antes de ser objeto de investigação, é a própria raiz que nutre o que se chama hoje de nação brasileira (HOLANDA, 2004). As terras brasileiras, ocupadas por “povos seminômades, na idade da pedra polida” (CARVALHO, 2001, p.18), foram invadidas pelo povo europeu que havia construído um aparato tecnológico superior – no sentido de ter permitido a dominação e o extermínio de muitos nativos habitantes de sul a norte, de leste a oeste, das dimensões continentais, do que hoje se determina território brasileiro. Esta enorme disparidade de poder cravou-se na estrutura social e tornou-se perene. Os interesses europeus nessas terras eram eminentemente comerciais. Primeiro, o extrativismo do pau-brasil valeu-se da mão-de-obra escrava indígena e modelou as atividades econômicas dos portugueses no Brasil. No ciclo da cana-de-açúcar, a população escravizada tornou-se eminentemente africana. Neste período, a colonização tomou outra forma. O cultivo da cana-de-açúcar requeria certa organização social, desnecessária à época do extrativismo. Em função disso foi preciso cultivar e não apenas extrair. Para alcançarem menores custos na produção, os portugueses escravizaram e desterritorializaram os negros. A colônia manteve assim a relação de dominação, utilizando-se de naus e armas de fogo, além de chicotes e instrumentos de tortura.

A colonização portuguesa no Brasil visava tão somente a objetivos comerciais. A maneira como se deu teve enorme importância para a consolidação da sociedade brasileira e de suas principais mazelas. A divisão das terras, bem como a forma de cultivá-las, baseou-se em um sistema em que parte da população, apesar de indispensável, não era nem mesmo considerada digna de qualquer tipo de direito. Segundo Carvalho (2001), nem mesmo os senhores de terras eram cidadãos – eles eram livres, podiam votar e serem votados - porém, a concepção básica para a garantia dos direitos civis é a justiça e esta ficava nas mãos dos grandes proprietários. Assim sendo, a justiça do rei muitas vezes era barrada nas portas dos latifúndios – tornando-se privada e não pública. Se a construção dos direitos civis e principalmente sua garantia tiveram caráter extremamente privado, desconfigurando a noção de direitos, no Brasil colônia, a noção de direitos políticos e sociais não existiu. Para a garantia de interesses pessoais, políticos e econômicos, os homens livres deveriam se

respaldar no poderio dos senhores de terras. Mulheres e escravos não tinham outra saída a não ser a obediência e, no caso dos escravos, a fuga (CARVALHO, 2001). Neste contexto, a ideia da assistência social como direito era inexistente. A caridade constituía-se em dever moral exigido pela Igreja, de maneira que todo o tipo de assistência, nesta época, foi prestado por religiosos sob a ótica da caridade. Este viés acarretava outras características a serem consideradas, como a ótica do merecimento e a obrigatoriedade da gratidão. Através da assistência, garantiam-se de forma refratária alguns mínimos, como alimentação e vestimentas, em troca de obediência e a devoção. As ordens religiosas foram os principais atores responsáveis pela assistência aos desafortunados, durante toda a história brasileira. Embora os senhores também assistissem a seus escravos e homens livres por interesses econômicos, na maioria das vezes, o faziam até que se tornassem descartáveis.

Do ciclo do pau-brasil, passando pela monocultura canavieira, ao ciclo da mineração, houve uma economia baseada na escravidão. A partir do ciclo do café, essa característica começou a mudar, porém, o trabalho escravo só foi cessar no final do século XIX. A República Velha iniciou com toda a população brasileira livre, mas com quase quatrocentos anos de história calcados na dominação de uma elite estrangeira, que obrigava a população de escravos a trabalhar para que esta mesma elite tivesse garantida sua sobrevivência, pagasse impostos à coroa, desfrutasse de luxo e provesse o mínimo aos escravizados, aos quais forneciam apenas o suficiente para viver, torturando-os para mantê-los obedientes à ordem imposta. Poderio amparado por uma tecnologia capaz de transportar estimadamente mais de quatro milhões de africanos em cerca de trezentos anos (CARVALHO, 2001).

A Primeira República marcou um período em que a sociedade brasileira passou do regime escravocrata para a ditadura estatal populista, reforçando traços paternalistas e clientelistas, existentes desde a época colonial. Durante a transição, os problemas de ordem pública eram tratados pelo Estado com a repressão da polícia – herança direta da forma violenta como tratavam os escravos - em grande parte, os casos de polícia envolviam negros e pobres. A Revolta da Vacina ilustra muito bem essa relação: a obrigatoriedade à vacina causou incômodo à considerável parcela da população, uma vez que era imposta por

Brigadas sanitárias, compostas de um chefe, cinco guardas mata-mosquitos e operários da limpeza pública, percorriam ruas e visitavam casas, desinfetando, limpando, exigindo reformas, interditando prédios, removendo doentes. Os alvos preferidos eram, naturalmente, as áreas mais pobres e de maior densidade demográfica. Casas de cômodos e cortiços, onde se comprimiam em cubículos e casinhas dezenas de pessoas, constituíam objeto de atenção especial [...]. Para prevenir resistências dos moradores, as brigadas faziam-se acompanhar de soldados da polícia” (CARVALHO, 1999, p.94).

A este tempo, a Inglaterra, desde meados do século XVIII, havia começado a se industrializar. A expansão da industrialização pelos países europeus e pelos Estados Unidos deu-se até o século XIX. A década de 1930 iniciou sedenta por respostas aos temas mais atordoantes, provenientes do processo de industrialização internacional e do movimento incipiente de expansão urbano-industrial no país. O *crash* da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, praticamente deu as ‘boas vindas’ a novas e inquietantes propostas nas esferas econômica e política. Neste momento histórico, o liberalismo econômico mostrou sinais de esgotamento. A expansão do sistema e a interdependência consolidada entre os países viram suas fragilidades expostas. Buscando responder às inquietações de seu tempo histórico, a teoria intervencionista teve suas bases na reformulação da relação entre Estado e mercado, nas sociedades capitalistas, centrais e emergentes. Os teóricos defendiam que a maneira de superar a crise econômica era através da intervenção direta do Estado na regulação do mercado, mas não apenas como regulador da coisa pública e sim como agente direto da produção. Acreditava-se que o investimento estatal era capaz de reativar a economia abalada pelas altas taxas de recessão econômica, decorrentes da grande depressão.

No Brasil, este debate envolveu as diferentes frações das classes dominantes. O intervencionismo colidia com os ideais liberalistas recorrentes no país. A instabilidade econômica serviu de alavanca para a sedução de diferentes segmentos populacionais – as forças sociais em fase de projeção na expansão urbano-industrial, a forças armadas, a classe média, o empresariado industrial, e até mesmo o proletariado - levando-os a acreditar na necessidade da intervenção do Estado na economia brasileira (MANTEGA, 1984).

O desenvolvimentismo intervencionista buscava eminentemente a constituição de um projeto de âmbito nacional, na esteira do crescente nacionalismo e do populismo. No entanto, não se atritava com os interesses das oligarquias agro-exportadoras; a crescente burguesia industrial buscava, tão somente, também por bases conservadoras, compartilhar o poder dominante. Para tanto, a cooptação e a sedução das pressões populares emergentes seguiam a risca os ditames populistas. Optava-se por reformas econômicas e sociais, como a elevação da renda *per capita* e a melhoria do nível de vida da população, e não pelo acirramento da luta de classes.

Nesse contexto, a assistência só viria a ser política oficial, nos anos 1940, na Era Vargas, em resposta às mazelas sociais ocorridas a reboque da industrialização. A medida mais visível foi a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, presidida pela primeira-dama do país. Inicialmente voltada às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra, manteve, ao longo da história, prestando assistência a trabalhadores e ‘desajustados’

moral e economicamente, ações na área da saúde e da educação, mas, principalmente, servindo como instrumento para a prática do clientelismo e de interesses particularistas. Na mesma época, Vargas também introduziu a legislação para os trabalhadores formais e o sistema previdenciário.

Em meados dos anos 1950, com maior aprofundamento da divisão social do trabalho, juntamente com o não-atendimento pelo Estado de demandas crescentes de infra-estrutura no meio urbano, emergem novas necessidades sociais ligadas à sobrevivência/proteção da população” (OLIVEIRA in VALLA: 2005, p. 132).

Até os anos 70 do mesmo século, a grande massa de trabalhadores rurais formava um mundo à parte, excluído do universo de direitos dos trabalhadores formais. A partir daí, as fronteiras entre o campo e a cidade foram, aos poucos, se desmanchando e a pobreza ficou mais perceptível. No mesmo período, um conjunto de medidas ampliou o raio de ação social. Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, a assistência social ganhou espaço nas políticas públicas. No mesmo ano, foram instituídos o salário-maternidade e a renda mensal vitalícia, benefício um pouco abaixo do mínimo, e o seguro por acidente de trabalho foi incorporado à Previdência. Nota-se que os direitos sociais, em geral, mais do que concessão, na verdade, são respostas, o que os identifica como conquista (COUTO, 2004), em que pesem algumas concessões terem sido feitas, frente à pressão da classe trabalhadora, como tática de compensação às incipientes liberdades políticas e civis, garantindo também o caráter paternalista social do Estado (CARVALHO, 2001).

Desde antes da república até a ditadura militar, a assistência serviu para a classe dominante na medida em que foi capaz de amenizar as mazelas sociais, causadas justamente pelas formas de dominação política, econômica, social e cultural. A cada tempo, as transformações na ordem da assistência social concretizaram-se, na medida em que novas mazelas ou seu aprofundamento ocorriam, de acordo com as transformações no mundo do trabalho. A reprodução do sistema necessitou da regulação das pressões políticas derivadas das injustiças sociais por ele produzidas. Destaque-se que a contradição manifesta-se em movimentos de conformação e aglutinação de forças no sentido inverso.

Com a abertura política, dado o esgotamento da ditadura militar, o movimento sindical fortalecido, as organizações de base, os estudantes, as comunidades eclesiais de base organizaram-se em prol das ‘Diretas Já’. O movimento pela redemocratização teve como grande conquista a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, em Brasília - capital nacional. Considerada a ‘lei fundamental e suprema do Brasil’, serve de parâmetro para a

validação de todas as demais espécies normativas. É um documento legal³, o que o relaciona diretamente à:

“Lei (do verbo latino *ligare* (que significa "aquilo que liga") ou *legere* (que significa "aquilo que se lê") é norma ou conjunto de normas jurídicas criadas através dos processos próprios do ato normativo e estabelecidas pelas autoridades competentes para o efeito. A palavra lei pode ser empregada em três sentidos diferentes, conforme a abrangência que se pretenda dar a ela. Numa acepção amplíssima, lei é toda regra jurídica, escrita ou não; aqui ela abrange os costumes e todas as normas formalmente produzidas pelo Estado, representadas, por exemplo, pela constituição federal, medida provisória, decreto, lei ordinária, lei complementar, etc. Já num sentido amplo, lei é somente a regra jurídica escrita, excluindo-se dessa acepção, portanto, o costume jurídico. Por fim, numa acepção técnica e específica, a palavra lei designa uma modalidade de regra escrita, que apresenta determinadas características; no direito brasileiro, são técnicas apenas a lei complementar e a lei ordinária. A lei, em seu processo de formulação, passa por várias etapas, estabelecidas na Constituição. Neste processo temos a iniciativa da lei, discussão, votação, aprovação, sanção, promulgação, publicação e vigência da lei” (LEI, 2008).

A constituição federal tem abrangência nacional e está vigente há vinte anos, sendo a sétima do Brasil.

A situação concreta a que o documento refere-se diretamente é destacada de seu preâmbulo, o qual indica: preliminar, condição prévia. O verbos deste trecho estão conjugados na primeira pessoa do plural – nós – identificados expressamente como: “representantes do povo brasileiro, reunidos na Assembleia Constituinte”. Nota-se que o verbo que designa a ação dos sujeitos, “reunidos”, está no particípio, forma nominal de ‘reunir’. O ato ou o efeito de reunir (-se), na língua portuguesa, é inscrito no substantivo reunião. A finalidade expressa da reunião é “para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” (BRASIL, 1988). Assim, a intenção do ato – instituir um Estado Democrático – destina-se a assegurar o que logo após é denominado como “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, 1988).

A relação estabelecida com o povo brasileiro baseou-se na representação. A Assembleia Constituinte, através da tese do Congresso Constituinte, foi composta pelos deputados federais e senadores eleitos em 1986. Decisão contrária aos setores mais progressistas que almejavam que fosse estabelecida uma assembleia constituinte exclusiva, a qual seria formada por representantes eleitos com este único fim – sob a alegação de que desta maneira haveria maior representatividade na elaboração da nova Constituição Federal

³ Legal é definido da seguinte maneira: “referente ou conforme a lei; legítimo” (LEGAL, 2004, p.510)

(POMPEU, 2007). O processo constituinte valeu-se de dois regimentos internos que afloraram das disputas políticas dos blocos que o compunham⁴.

Após 18 meses de trabalho, Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, proferiu, na sessão em que a Carta Constitucional foi promulgada, um discurso do qual se destacam alguns trechos:

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. [...] Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério. A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia. [...] Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio. A Constituição é caracteristicamente o estatuto do homem. É sua marca de fábrica. [...] O inimigo mortal do homem é a miséria. O Estado de direito, consecratário da igualdade, não pode conviver com estado de miséria. Mais miserável do que os miseráveis é a sociedade que não acaba com a miséria. [...] Democracia é a vontade da lei, que é plural e igual para todos, e não a do príncipe, que é unipessoal e desigual para os favorecimentos e os privilégios. [...] A moral é o cerne da Pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune tomba nas mãos de demagogos, que, a pretexto de salvá-la, a tiranizam. [...] Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora. Será luz, ainda que de lamparina, na noite dos desgraçados. É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria. [...] Termina com as palavras com que comecei esta fala: a Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja nosso grito: Mudar para vencer! Muda, Brasil! (GUIMARÃES, 1988)

A expectativa de que a Constituição Federal pudesse garantir mudanças consistentes na estrutura social é evidente na fala do parlamentar. A referência ao regime militar recém

⁴ Este processo foi desencadeado pelo que foi considerado por alguns como “uma ameaça para o futuro do sistema econômico” (GOMES, 2006, p.205), uma vez que, no primeiro projeto da constituição, havia um extenso capítulo que versava sobre os direitos trabalhistas e a ordem econômica e social. Não obstante, esta tensão havia sido provocada da seguinte forma: “A definição de regras internas no início da Assembleia Nacional Constituinte favoreceu um trabalho descentralizado de organização dos trabalhos legislativos em comissões e subcomissões, ao mesmo tempo em que centralizou o processo de votação em uma única comissão que não espelhava a representação do plenário. Tal organização se refletiu no tamanho e no conteúdo substantivo do Primeiro Projeto de Constituição, pois esse conjunto de procedimentos acabou permitindo a inserção de vários pontos no Projeto de Constituição que não refletia a preferência majoritária das forças políticas na Assembleia Nacional Constituinte. A aprovação de um novo Regimento Interno, em janeiro de 1988, foi a resposta encontrada pelas forças políticas descontentes com aspectos substantivos do Projeto. Por outro lado, a aprovação desse segundo Regimento Interno fez com que o processo constituinte praticamente recomeçasse do zero, atrasando ainda mais a programação original. Por causa dos altos custos de aprovação impostos pelo novo processo deliberativo, após a reforma do regimento, uma solução centralizada ao redor dos líderes partidários tornou-se necessária. Novamente as regras reformadas também tiveram um impacto no documento final” (GOMES, 2006, p. 195-196).

acabado denota o marco histórico do processo de redemocratização no Brasil. O reconhecimento da miséria como traço marcante da sociedade brasileira é explícito e a rejeição a ela também. A metáfora do caramujo evidencia a consciência dos flagelos históricos e consubstancia o almejo pelo Estado democrático, plural e igual, em contraste com uma história calcada em privilégios e favorecimentos. Enfatiza a moral como conjunto de normas que balizam a nação, bem como repudia aqueles que se valem de meios corruptos e que, em nome da salvação, praticam a tirania. Em meio à euforia expressa nas palavras de Ulysses Guimarães, observa-se o significado histórico do documento promulgado: um passo para importantes mudanças no cenário político brasileiro. Entretanto, exatos vinte anos passaram-se e a tirania citada convive com a sociedade miserável, assim denominada, em relação não de causa e efeito, mas de constante acirramento de forças que brotam da história calcada na desigualdade social e extrapolam as fronteiras nacionais.

Em seu discurso, o deputado faz alusão a dois pontos importantes. O primeiro refere-se à participação popular, através das emendas propostas, sendo contabilizadas ao todo 122 emendas populares, as quais requeriam um mínimo de 30.000 assinaturas (algumas chegaram a contar com mais de 1 milhão de apoiadores). Se comparadas ao número total de emendas apresentadas, 61.020, percebe-se que a participação da sociedade civil neste processo ecoou de maneira restrita no âmbito formal, o que não desvaloriza as pressões políticas provenientes da opinião pública que o acompanharam. O segundo ponto faz referência ao fato que o Brasil, na ocasião, passou a ser o quinto país do mundo a ter a saúde, a previdência e a assistência social, como integrantes do instituto da seguridade social, garantida a contribuintes e não-contribuintes.

O sentimento expresso no discurso explicita a esperança da possibilidade de mudanças, ao mesmo tempo em que denota justamente a necessidade de resistência às velhas formas de organização e reprodução de uma sociedade marcada pela injustiça social. Traduz, portanto, a contradição consolidada entre forças que mantêm a ordem social e as que tencionam por sua superação. A leitura do discurso de Ulysses Guimarães, vinte anos depois, possibilita realizar um balanço crítico a respeito do alcance dos objetivos propostos, eis a principal intenção deste estudo.

A instituição do Estado Democrático, expresso como finalidade no preâmbulo da Constituição, também suscita algumas reflexões. Primeiro, porém, cabe retomar três considerações expressas por Bottomore e Outhwaite (1996) a respeito da definição teórica de Estado. Segundo estes autores, há considerável concordância sobre os seguintes pontos: 1) o Estado conforma-se a partir de um conjunto de instituições, definidas por seus próprios

agentes, sendo a mais importante a relativa aos meios de violência e coerção; 2) tais instituições centram-se em um território geográfico limitado; 3) o Estado detém o monopólio de criação de regras em seu território, o que tende a estabelecer uma cultura política compartilhada entre os cidadãos.

Pereira analisou diversos autores acerca da concepção dialética de Estado, entre os quais Gramsci, Poulantzas e Ianni, com base no último destaca que o Estado pode ser considerado:

O lugar de encontro e a expressão de todas as classes porque, embora ele zele pelos interesses das classes dominantes e tenha ele mesmo um caráter de classe, esse zelo se dá de forma contraditória. Ou seja, para manter as classes dominadas excluídas do bloco do poder, ele tem que incorporar interesses dessas classes e acatar a interferência de todos nos assuntos estatais para poder se legitimar e preservar o próprio bloco no poder (2008, p. 147).

Bottomore e Outhwaite definem democracia como: “um sistema político no qual o povo inteiro toma, e tem o direito de tomar, as decisões básicas determinantes a respeito de questões importantes de políticas públicas” (1996, p. 179).

Segundo Coutinho, democracia é sinônimo de soberania popular, “podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (1997, p. 145). Segundo tal autor, o conceito que melhor expressa a democracia é a concepção de cidadania, entendida como “a capacidade conquistada por alguns indivíduos (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as possibilidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (1997, p. 146).

No trecho analisado, o Estado Democrático instituído está destinado a assegurar os valores supremos. Ao buscar-se o significado de ‘assegurar’ encontrou-se a seguinte definição: “tornar seguro; garantir; afirmar com segurança ou certeza; segurar; asseverar; oferecer, ou permitir de modo certo ou seguro” (ASSEGURAR, 2004, p. 146). Destacam-se a primeira e a última expressões citadas. A primeira aporta um sentido de inexistência anterior de segurança, já que se torna seguro algo que não era ou não foi. Isto certifica que tais valores não são necessariamente vividos e reproduzidos no país. A última está associada à oferta de modo garantido ou à permissão assegurada. De maneira que a oferta assegurada é, ou deveria ser, direito reconhecido como devido pelo Estado; não significa necessariamente passividade, mas soa dessa forma. A sociedade deve compactuar com esses valores, pois é ela que, legítima, usufrui e custeia coletivamente os serviços que materializam os preceitos legais. As demais definições vislumbram significado certo e garantidor. Nelas é possível

conjeturarem-se características que podem ser observadas na realidade do Estado brasileiro, como desafiadoras dos direitos estabelecidos nesta Constituição⁵.

O primeiro valor supremo destacado é o exercício dos direitos sociais, o que não o torna mais importante que os demais, note-se, porém, que, intitulando capítulos, apenas quatro estão presentes *ipsis litteris*⁶: direitos sociais; direitos individuais; segurança; justiça – este último nomeando também uma seção.

O Capítulo II - Dos Direitos Sociais é um dos quatro inseridos no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Iguale-se assim, na estrutura do documento, aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (Capítulo I), à Nacionalidade (Capítulo II), aos Direitos Políticos (Capítulo IV) e aos Partidos Políticos (Capítulo V). Ele, porém, é o maior em número de artigos, uma vez que possui seis e os demais, respectivamente, um, dois, três e um. O capítulo Dos Direitos Sociais é introduzido pelo art. 6º, que expressa sua definição e é formado apenas pelo *caput*:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O art. 7º versa sobre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, é composto por trinta e quatro incisos, duas alíneas e parágrafo único, constituindo-se no segundo maior artigo da Constituição Federal – sendo menor apenas do que o art. 5º. O art. 8º fala da liberdade de associação profissional ou sindical e é composto por oito incisos, sendo o segundo maior presente no capítulo dos direitos sociais. O art. 9º assegura o direito de greve, o art. 10º, a participação de trabalhadores e empregadores em órgãos colegiados para a discussão e deliberação de seus interesses e o art. 11º estabelece a proporção de um representante para empresas com mais de duzentos empregados, destinado exclusivamente ao entendimento direto com os empregadores.

Aqui se vislumbram outras curiosidades. Inicialmente faz-se alusão ao tamanho do artigo 7º. A constituição dos direitos trabalhistas toma significativa importância na medida em que é inscrita em um longo artigo e nele estão diversos dispositivos que regulamentam as relações de trabalho, que consideram proteções, salário, fundo de garantia do tempo de serviço, remuneração, participação nos lucros, duração, jornada, repouso, férias, licenças, aviso prévio, redução dos riscos, adicionais, aposentadoria, assistência, convenções e acordos coletivos e proibições, entre outros. Todas essas garantias visam à melhoria da condição

⁵ A análise documental foi realizada com base no texto original promulgado em 1988, entretanto, 57 Emendas Constitucionais já alteraram o documento. As alusões a estas modificações somente foram feitas quando julgadas necessárias, considerando o objetivo do estudo.

⁶ Do latim: pelas mesmas letras.

social dos trabalhadores. O artigo que o sucede trata do direito coletivo do trabalho, versando sobre a associação profissional e sindical com o objetivo de defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos das respectivas categorias.

No artigo 10º, fica explícita a consideração sobre o conflito capital/ trabalho, uma vez que é garantido o direito à greve. Historicamente, as greves são um reconhecido meio de pressão dos trabalhadores para o alcance de direitos, configurando-se como forma de protesto para a aclamação de reivindicações, são muitas vezes responsáveis por importantes conquistas. Não obstante, no artigo seguinte, define-se a participação de representantes tanto dos empregados como dos empregadores nos colegiados dos órgãos públicos. Entra em cena o Estado, mediando o conflito no que se refere à discussão dos interesses em jogo e às deliberações. Encerrando o capítulo, a desigualdade estruturante é expressa, na medida em que se assegura a proporção de duzentos trabalhadores para um, com fins de representação para o entendimento direto com os empregadores. O capítulo Dos Direitos Sociais é marcado, portanto, por significativa predominância dos direitos dos trabalhadores, os quais reservam sintonia com os demais. Deve-se considerar, porém, que a todos são devidos os direitos sociais e estes não se restringem ao trabalho – apesar do trabalho ser o potencial promotor dos demais.

Quando expresso no preâmbulo, o valor supremo assegurado é o “exercício dos direitos sociais”. Entretanto, esta é, no documento inteiro, a única aparição desta expressão. O exercício dos direitos é encontrado: uma vez relacionado aos direitos e liberdades constitucionais (Art. 5º, LXXI); três vezes, aos direitos políticos (Art. 14, § 3º, II; Art. 85º, III; Art. 87º); uma vez, aos direitos culturais (Art. 215º). O entendimento de que a efetivação de direitos realiza-se na medida em que eles são exercidos não permeia, portanto, o texto analisado.

Os direitos individuais compõem o nome do primeiro capítulo também do Título II. Sua aparição, contudo, se dá de forma composta por mais um substantivo - deveres - e por um adjetivo - coletivos. O capítulo Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, que inicia este título, é composto por apenas um artigo (Art. 5º), mas possui setenta e sete incisos, o tornando o maior da Constituição Federal. A expressão em foco de análise aparece, entretanto, apenas duas vezes *ipisis literis* no documento inteiro. Observa-se que “para que alguém tenha um direito, um dever correspondente deve caber a um outro ou outros, específicos ou genéricos” (BOTTOMORE; OUTHWAITE, 1996, p.211) - este entendimento é basilar para a discussão a este respeito. Há, portanto, que se considerar a necessidade de haver deveres para a consecução de direitos. Nos casos acima expressos, fica explícita esta relação, visto que é

dever respeitar tais normativas. Questiona-se, entretanto, o porquê de não ocorrer nenhuma vez no documento expressão relativa a deveres sociais.

‘Segurança’, além de ser definida como valor supremo, aparece como um dos direitos sociais (Art. 6º). Na estrutura do documento, ela se faz presente junto ao adjetivo⁷ pública (Capítulo III - Da Segurança Pública), ao nomear um dos três capítulos do Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Nessa perspectiva, nivela-se com o Capítulo I - Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio e com o Capítulo II - Das Forças Armadas. Em número de artigos, é o menor do título – possui apenas um, enquanto os outros, seis e dois, respectivamente. O solitário artigo define a segurança pública como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, exercida através de cinco órgãos policiais para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Dessa maneira, o poder coercitivo do Estado estaria organizado para promovê-la. Em suas outras aparições, no decorrer do texto, grande parte (60%) nomeia um dos chamados remédios constitucionais: o mandado de segurança, que serve para “proteger direito líquido e certo, [...] quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público” (Art. 5º, LXIX). Neste ponto, é considerada a possibilidade de não garantia de direitos, sendo previsto um dispositivo para assegurar sua proteção.

Justiça é o oitavo valor supremo, porém é o que apresenta mais ocorrências no texto: 92 aparições, seguido por desenvolvimento com 41; segurança com 25; liberdade com 15; bem-estar e igualdade com 8; individuais⁸ com 6; direitos sociais com 03 aparições apenas. É interessante que em 82,6% de suas aparições (76, em números absolutos) ‘justiça’ conjuga-se a outros vocábulos: Tribunal(ais) de Justiça (34), Justiça Eleitoral (12), Justiça Militar (11), Justiça do Trabalho (10), Justiça Federal (06), Justiça Estadual (02) e Justiça Social (01). Nota-se o aparato institucional que está relacionado ao valor em análise. A justiça social aparece, contudo, somente quando introduz os princípios gerais da atividade econômica e, nomeadamente, não há instituição pública que receba esta nomenclatura.

A atenção dada aos valores supremos motiva-se primeiro por que a assistência social é considerada um direito social. Este foi expresso literalmente pelos participantes da Assembleia Nacional Constituinte como pré-condição para a leitura do documento, já que

⁷ O adjetivo é essencialmente um modificador do substantivo. Serve: 1º) para caracterizar os seres, os objetos ou as noções nomeadas pelo substantivo, indicando-lhes: a) uma qualidade (ou defeito); b) modo de ser; c) o aspecto ou aparência; d) o estado; 2º) para estabelecer com o substantivo uma relação de tempo, de espaço, de matéria, de finalidade, de propriedade, de procedência, etc. (CINTRA; CUNHA, 2007).

⁸ Apesar de a expressão ‘direitos individuais’ só aparecer duas vezes, o vocábulo ‘individuais’ ocorre, no texto, 14 vezes, sendo que, em seis vezes, qualifica direitos.

expresso no preâmbulo - trecho com caráter de advertência preliminar. Constatam-se a extrema importância e a necessidade de realizar indagações sobre este dado. Estas servem como guia para a leitura e a análise do documento como um todo, mas também para a desta parte, cuja conclusão define que tais valores são os de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Faz-se referência que, de todas as qualificações atribuídas à sociedade brasileira, apenas dois dos vocábulos reaparecem no restante da constituição: sem preconceitos e solução pacífica. O primeiro condiciona o quarto objetivo fundamental expresso da República Federativa do Brasil: promover o bem de todos (Art. 3º). O segundo está como um dos dez princípios regentes das relações internacionais, porém, diferentemente do preâmbulo, ocorre como solução pacífica de conflitos (Art.4º). O termo solução pacífica das controvérsias, não se repete, portanto, nenhuma vez, porém, se desmembrado, aparece no artigo supracitado e em “outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho” (Art. 114º, IX) às quais compete à Justiça do Trabalho conciliar⁹ e julgar. Depois de explicitados a finalidade, os fundamentos e os compromissos do Estado Democrático e qualificada a sociedade que os comporta, é anunciado que, “sob a proteção de Deus”, promulga-se a Constituição de República Federativa do Brasil em 1988.

As palavras harmonia e ordem são centrais à visão positivista, pela qual a adequação às normativas estabelecidas, o ajustamento e a adaptação dos sujeitos são considerados fundamentais para a manutenção da “ordem e do progresso”. Nega-se, portanto, o antagonismo de interesses que conformam as classes sociais e, ao enunciar a promulgação utilizando-se a expressão “sob a proteção de Deus”, se estabelece a contradição em relação ao caráter laico assumido pelo próprio texto legal.

Das categorias preestabelecidas na descrição analítica foram encontradas, com o auxílio do *software* Acrobat Reader 8.0, apenas uma ocorrência para ‘promoção da integração ao mercado de trabalho’; uma para ‘qualificação para o trabalho’; uma para ‘formação profissional’; nove para ‘assistência social’ (ao todo foram vinte e cinco categorias pesquisadas). Após essa busca, foram extraídos do documento os trechos em que se inseriam as categorias, a fim de dar seguimento às respectivas análises. Ao identificar as formas de utilização dos conceitos, buscando estabelecer relações entre as categorias, percebeu-se que

⁹ A Emenda Constitucional n.º 45 (BRASIL, 2004b) alterou o termo conciliar por processar.

apenas uma relação era direta e explícita: a promoção da integração ao mercado de trabalho corresponde a um dos cinco objetivos definidos no Art. 203 da assistência social.

Através do olhar a títulos e capítulos, elucidaram-se algumas relações. A respeito dos Princípios Fundamentais (Título I), formado por quatro artigos, observou-se que, dentre os fundamentos do Estado democrático de direito, estão os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Art. 1º, IV). Quanto aos objetivos fundamentais, eles são assim expressos: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais (Art. 3º). Desde já se percebe a proximidade com o tema analisado. Infere-se, pois, que, nos princípios fundamentais, é estabelecida extrema consonância do desenvolvimento da inclusão produtiva, como um meio de alcance da promoção à integração ao mercado de trabalho. Os princípios citados abrangem o universo do tema em estudo e dão base e fundamento para a política pública em questão.

No Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o termo trabalho foi o que mais apareceu. Mas não por responsabilidade do Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no qual foi encontrado apenas duas vezes. Determina-se o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, e a proibição de penas de trabalhos forçados, com base nos direitos invioláveis dispostos no *caput* do único artigo referido no capítulo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

Aqui identificam-se ainda outros aspectos interessantes, pois, ao mesmo tempo em que refletem a realidade brasileira, apontam posicionamentos claros de enfrentamento aos conflitos que a estruturam. Ficam estabelecidos, como garantia fundamental, a função social da propriedade e os interesses sociais, balizando a desapropriação de propriedades e o desenvolvimento econômico e tecnológico do país. O resquício de uma sociedade escravocrata faz-se presente, dada a impossibilidade de se estabelecerem penas que se valham do trabalho forçado.

A assistência é referida em três passagens: prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva; garantia ao preso de assistência à família e de um advogado; prestação de assistência jurídica integral e gratuita pelo Estado, quando for comprovada a inexistência de recursos. Considerando que não se trata da assistência social, observa-se que é devida, explicitamente, a assistência jurídica, quando a pessoa não tem

recursos, e, quando está presa, a assistência religiosa, de um advogado e da família. Denota, portanto, a necessidade de apoio, auxílio, subsídio, ajuda, amparo, enfim, para aqueles que necessitam de proteção.

No Título III – Da Organização do Estado, explicitam-se os níveis político-administrativos que posteriormente comportarão a gestão do SUAS. O Capítulo II – Da União - versa sobre seus bens¹⁰ e suas competências: as que lhe competem privativamente; as que são comuns às dos Estados, Distrito Federal e Municípios; as que lhe compete legislar concorrentemente com estes.

Quando trata da assistência, fica estabelecido que é de sua competência cuidar da saúde e da assistência pública; da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência; legislar sobre a assistência jurídica e defensoria pública - juntamente com os demais órgãos político-administrativos. Novamente a ideia do desamparo está embutida, sendo conferida assistência aos que necessitam auxílio por parte do poder público. Dos serviços referidos como de sua responsabilidade¹¹, nenhum está articulado às necessidades que a assistência social busca garantir.

A proximidade ao tema estudado explicita-se na medida em que compete à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho e legislar privativamente sobre o direito do trabalho. Tais responsabilidades restringem-se a esta esfera do poder, o que simboliza sua extrema importância para a organização da sociedade e para a garantia dos direitos inerentes, explícitos no capítulo Dos Direitos Sociais. Igualmente, cabe a este nível federativo a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como legislar privativamente sobre a seguridade social. Juntamente com os Estados, Distrito Federal e Municípios, compete-lhe combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Concorrentemente com os demais níveis, cabe-lhe legislar sobre previdência social; proteção e defesa da saúde; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. São também de responsabilidade da União as garantias de cunho nacional que integram de proteção no âmbito social.

¹⁰ A título de curiosidade: são onze incisos e dois parágrafos que estabelecem os bens da União, em sua maioria recursos naturais, dentre eles as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

¹¹ Os serviços citados neste capítulo são: serviços públicos de telecomunicações, prestação de serviços de informações, serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações, serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário, serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia, serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira, serviços e instalações nucleares, serviços forenses.

Apesar de no Capítulo VII – Da Administração Pública - não haver nenhuma categoria que se destaque, ressalta-se que os serviços se fazem presentes na estrutura da organização administrativa. Pode-se considerar que nela estão contemplados os previstos para a promoção da inclusão produtiva. Por isso, quando se trata de executá-los, há que se ter consciência de que devem respeitar os princípios da administração pública, bem como as demais disposições a ela pertinentes, conforme o que segue:

Art. 37º. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 3º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei. [...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O Título IV – Da Organização dos Poderes - é o maior da Constituição Federal, possui 92 artigos. Formado por quatro capítulos e vinte e cinco seções, define os poderes legislativo, executivo, judiciário e as funções essenciais à justiça. Sobre a organização e o poder do Estado, Bottomore e Outhwaite considera que há três tipos a serem considerados: “a) a organização subordinada ao poder do Estado e identificada com ele; b) a organização em oposição ao poder do Estado; c) a organização neutra no tocante ao poder do Estado” (1996, p. 538). No caso analisado, todos os enunciados estão com eles identificados. A carta constitucional fundamenta e dirige as intenções pátrias. Logo, a organização de que trata refere-se também à própria organização. Entretanto, a realidade histórica, através da qual foi construída, impõe seu cunho processual, desafiando sua concretude. As organizações que se opõem ao poder do Estado, não expressas na organização por ora analisada, são exemplo disso. São considerados crimes de responsabilidade atos que atentem contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais. Anualmente, os Ministros de Estado, nomeados e exonerados pelo Presidente da República, devem entregar relatório de sua gestão. Na medida em que o não acesso aos direitos por grande parte da população é um dado real, deve-se questionar quais critérios são utilizados para se considerar que houve atentado a eles.

No Capítulo III – Do Poder Judiciário –, identifica-se claramente a robustez do aparato institucional, jurídico-burocrático, previsto no âmbito do trabalho. Entretanto, todas as demais ocorrências do termo referem-se a situações que expressam a potencial violabilidade do direito ao trabalho¹², a qual se evidencia por índices de desemprego, exploração, lucro, precarização, dentre outras expressões existentes.

No o Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça –, verifica-se que o Ministério Público “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Art. 127). Dentre suas funções aparece: zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (Art. 129, II); promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Art. 129, III).

O Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas - é composto por nove artigos, divididos em três capítulos e quatro seções. No Capítulo I - Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, infere-se que o Estado de Defesa pode ser decretado para preservar ou prontamente restabelecer a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. No Capítulo III - Da Segurança Pública -, a polícia federal destina-se a apurar infrações penais contra a ordem política e social entre outras. Acena-se à imprecisão no que se refere à paz social e à ordem política e social. Quando tratadas as expressões da questão social, observaram-se a instabilidade e a violência característica das mazelas sociais que assolam o país. No uso de suas atribuições, o presidente pode restringir direitos e o uso de serviços públicos, por exemplo. Entretanto, desde 1988, nunca houve decreto, neste sentido, que não fosse por situação de calamidade pública, o que faz com que se questione a exequibilidade do Estado de Defesa por situação de instabilidade institucional.

O Título VI - Da Tributação e do Orçamento - é composto por dois capítulos e oito seções. O Capítulo I - Do Sistema Tributário - trata de princípios gerais, limitações do poder de tributar, impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, e da repartição das receitas tributárias. O Capítulo II - Das Finanças Públicas - versa sobre suas

¹² Neste capítulo o verbete trabalho apareceu 26 vezes, sendo que 19 delas na Seção V - Dos Tribunais e Juízes do Trabalho. Apenas cinco vezes não integra verbetes como Justiça do Trabalho, Ministério Público do Trabalho, Juízes do Trabalho, Tribunais Regionais do Trabalho, Tribunal Superior do Trabalho, são elas: acidentes de trabalho, crimes contra a organização do trabalho, controvérsias decorrentes das relações de trabalho, proteção ao trabalho e rendimentos do trabalho.

normas gerais e sobre os orçamentos. A assistência social foi contemplada, ao ser designado que, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei. Ressalta-se que parte considerável da rede socioassistencial que executa serviços, programas e projetos para a integração ao mercado de trabalho encontram-se neste rol de instituições.

O Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira - é formado por quatro capítulos que versam sobre os princípios gerais da atividade econômica; a política agrícola e fundiária e a reforma agrária; a política urbana; o sistema financeiro nacional. No primeiro artigo, sobre a ordem econômica, seus fundamentos e princípios, é definido que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Nota-se a centralidade reservada ao trabalho, ressaltando-se sua relação com a justiça social. Este dado alerta para a consciência de que os princípios explicitados reservam a propriedade de garantidores da existência humana digna. Torna-se evidente que as precárias condições de trabalho não são consoantes com estas inferências, de maneira que a ordem expressamente almejada não se verifica em sua amplitude na realidade brasileira. Esta contrasta inclusive com art. 173, § 4º, que indica que a lei deve reprimir o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

O Capítulo II – Da Política Urbana - expõe, em seu artigo inicial (Art. 182º), que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Define o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Determina que a propriedade urbana cumpra sua

função social, quando atendidas as expressas exigências fundamentais de ordenação da cidade. Percebe-se, pois, cada vez mais, o quanto as normatizações previstas na Constituição Federal contemplam as principais exigências do que considera-se ser um país soberano e livre de injustiças sociais. Seu caráter, entretanto, parece ser mais intencional do que impositivo. O distanciamento que o texto constitucional mantém da realidade estudada é ilustrado pelo cotidiano das grandes cidades; ao mesmo tempo em que essa realidade justifica a aclamação de seus preceitos legais.

O Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária - expressa que compete à União desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social. O mesmo decreto que vier a declarar um imóvel como de interesse social, autorizará a União a propor a ação de desapropriação. A lei deve garantir tratamento especial à propriedade produtiva e fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social, a qual é cumprida quando a propriedade rural atende, entre outros requisitos, as disposições que regulam as relações de trabalho. Percebe-se, portanto, a íntima ligação da política agrária com a produtividade, apesar de grande parte do PIB nacional estar concentrado nas grandes cidades – reflexo do processo de industrialização. A questão da reforma agrária aproxima-se do tema em estudo, por se relacionar diretamente ao desenvolvimento de atividades produtivas. A questão agrária, para além de se referir à posse de terras, encontra, portanto, na questão econômica, seu ponto nodal.

O Capítulo IV – Do Sistema Financeiro Nacional - , composto por apenas um artigo, é o menor do Título VII. Ele estabelece que o sistema financeiro nacional deve ser estruturado com a finalidade de promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade. Determina também que lei complementar regulamente a autorização para o funcionamento das instituições financeiras; as condições para a participação do capital estrangeiro nessas instituições; a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central; a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor; os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento; os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional. Porém, a Emenda Constitucional nº 40 (BRASIL, 2003a, art. 2ª), revogou todos os incisos e o texto passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que dispõem, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Em uma época caracterizada pela crescente financeirização da economia, há priorização do capital financeiro sobre o produtivo. A lógica do capital rentista mundializado se faz presente nos mais remotos países, os quais se despem de proteção às suas economias e permitem a livre movimentação de capitais financeiros. Parte da riqueza produzida é escoada para a especulação. A revogação dos incisos citados demonstra os interesses em disputa e torna evidente o reflexo da história política econômica e social no documento analisado.

O Título VIII - Da Ordem Social - é o que apresenta maior número tanto de ocorrências das categorias analisadas como de capítulos na Constituição Federal. O Capítulo I - Disposição Geral - designa, em seu único artigo, que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (Art. 193). Não surpreende o fato de esse título absorver a maior parte das categorias encontradas, justamente por abrigar as disposições sobre a seguridade social, na qual está referida e normatizada a Assistência Social.

A Seção I – Das Disposições Gerais, do Capítulo II – Da Seguridade Social - determina que é competência do poder público organizar a seguridade social, sendo ela definida como:

Art. 194 Um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Em seus incisos, o referido artigo define como objetivos: a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade da base de financiamento; o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa. Assim, o universo da assistência social começa a tomar seus contornos. Torna-se nítida a proximidade dos trechos destacados com o tema central

A Seção II – Da Saúde - comporta as únicas aparições, no documento inteiro, da expressão ‘sistema único’. A este sistema são estabelecidas competências, atribuições, diretrizes, bem como é apresentada sua definição: ações e serviços públicos de saúde que integram uma rede regionalizada e hierarquizada (Art. 198). A gênese do Sistema Único de Assistência Social encontra-se neste trecho da Constituição Federal, pois notadamente a

política de assistência social reporta-se às experiências na área da saúde para se fortalecer como política pública. Através da Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, objetivou-se, de acordo com os ditames da Carta Magna, implantar o Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1990a). Entre outros dispositivos estabelecidos na Lei Orgânica da Saúde, o sistema, através do qual ela é operacionalizada, tornou-se um exemplo de organização do complexo de ações que materializam tais políticas públicas. Compreende-se que, para além da nomenclatura, garante-se a relação direta entre o SUS e o SUAS pelo fato de compartilharem princípios e objetivos, uma vez integrantes da seguridade social.

O termo assistência (is) ocorreu três vezes, sendo duas relacionadas à assistência à saúde e uma inserida em uma das diretrizes do sistema único: “atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais” (art. 198, II). Neste ponto vislumbra-se a integração necessária entre as políticas da seguridade social, uma vez que estão previstos serviços que não dizem respeito diretamente à promoção da saúde, porém garantem indiretamente o acesso a este direito – um exemplo simples é a disponibilização de recursos como o transporte para o tratamento de saúde, frequente demanda que atualmente a política de assistência social cobre.

A Seção III - Da Previdência Social - trata da área da seguridade social mais intimamente ligada à proteção do trabalho formal. Fica evidente, na regulamentação dos direitos dos trabalhadores, que os interesses em jogo perpassam os dizeres da lei. Em consequência, os dois artigos escritos foram totalmente alterados pelas Emendas Constitucionais nº 20 e nº 47 (BRASIL, 1998, 2005c).

A Seção IV – Da Assistência Social - resguarda total proximidade com o tema pesquisado. Nesta seção, a menor do Capítulo I - Da Seguridade Social, foram encontradas duas categorias de análise: ‘assistência social’ e ‘promoção da integração ao mercado de trabalho’. Apenas dois artigos normatizam de forma sintética a política social, tratando brevemente de seus objetivos e diretrizes, posteriormente retomados pelas legislações que a regulamentaram. O esforço subsequente para delinear o escopo de suas atribuições foi materializado em novos documentos legais, os quais constituem o foco primordial do presente estudo. Por ora, enfatiza-se a fragilidade com que foi tratada na Carta Magna. Sugere-se que, diferentemente da saúde, a qual tinha o movimento sanitário como base social pressionando por avanços legais, a assistência social refletiu, prioritariamente, interesses de extratos sociais - crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, entre outros - que, na época, estavam em processo de organização, na esteira dos movimentos sociais atuantes, na década

de 1980. Tal feito não atenua a significância do texto, mas o relaciona à realidade social da qual emerge.

O Capítulo III - Da Educação, Da Cultura e Do Desporto - abriga uma das quatro categorias de análise identificadas, disposta no artigo introdutório da respectiva Seção I - Da Educação -:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Percebe-se que a educação tem por objetivo o preparo para a cidadania e a qualificação para o trabalho, que consistem no pleno desenvolvimento da pessoa. Tal consideração aponta para o fato de a promoção da integração ao mercado de trabalho associar-se à educação no sentido de garantir condições de formação para o trabalho. Não obstante, tanto as políticas educacionais estão voltadas a este empenho, como as demais, concernentes a este âmbito, têm seu viés de responsabilidade. Nesse sentido, o plano nacional de educação objetiva a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, bem como a integração de ações que conduzam à formação para o trabalho, entre outros objetivos. Reafirma-se assim o compromisso com o incremento da política de assistência social, no que se refere à capacitação dos sujeitos para que sejam capazes de garantir suas necessidades básicas, desenvolvendo atividades que garantam seu sustento.

Na Seção II - Da Cultura -, define-se o entendimento sobre o patrimônio cultural brasileiro, sendo ele constituído por bens de natureza material e imaterial, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade (art. 216). A amplitude deste artigo tanto abre possibilidade para uma vaga interpretação, como problematiza as inferências sobre o trabalho e sua gestão na sociedade brasileira porque as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas, por exemplo, não são senão produto do trabalho humano. Na disposição geral do Título VIII, no qual este artigo está inserido, o primado pelo trabalho constitui-se base da ordem social. Sendo assim, os meios e modos de trabalho estabelecem-se da mesma forma em expressões culturais e nesse sentido é considerada sua ligação com o tema de estudo.

Na Seção III - Do Desporto - o vocábulo promoção está diretamente ligado ao termo social, sendo esta a única vez que esta relação se estabelece em todo o documento. No art. 217, § 3º, fica estabelecido que: “o poder público incentivará o lazer, como forma de

promoção social”¹³. Apesar de lazer ser definido como um dos direitos sociais, não seria um potencial comum a todos eles a promoção social? No Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira-, fala-se na promoção econômico-social, o que parece responder esta pergunta. Frisa-se, entretanto, que, no documento em análise, em 60% das vezes, promoção refere-se à carreira de cargos públicos. A máquina pública e o funcionalismo são afiançados na estrutura da administração pública mais do que a promoção de condições sociais – apenas 40% das ocorrências estão nos títulos que tratam da ordem econômica e social, imbuídos desse sentido.

O Capítulo IV - Da Ciência e Tecnologia - reserva algumas peculiaridades, pois, apesar de não se referir diretamente ao tema de pesquisa, percebe-se a intimidade que os aproxima. O desenvolvimento científico e o tecnológico são traços marcantes da economia mundial e definem as novas formas de exploração da mão de obra da classe trabalhadora. Não obstante, o Estado responsabiliza-se por ele, afirmando inclusive a necessidade de priorizar pesquisas, que visem à solução de problemas do sistema produtivo nacional e regional¹⁴, e estimular a formação e o aperfeiçoamento de recursos humanos (art. 219). O mercado interno é considerado patrimônio nacional e a ele é devido incentivo para que viabilize o desenvolvimento cultural e socioeconômico (art. 218).

No Capítulo VI - Do Meio Ambiente -, a falta de ocorrências das categorias analíticas não representa total dissociação com o tema pesquisado. O meio ambiente, definido como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225), resguarda estreita relação com as iniciativas que visam à geração de renda associada ao âmbito da economia solidária. Quando forem abordados os Guias de Geração de Trabalho e Renda (MDS, 2008, 2009), será visível o destaque dado aos preceitos constitucionais.

O Capítulo VII - Da Família, Da Criança, Do Adolescente e Do Idoso - é introduzido pelo art. 226 que infere: a família é a base da sociedade e tem especial proteção do Estado. Este artigo disserta sobre o casamento civil e religioso, a união estável, o entendimento de entidade familiar, a igualdade entre homens e mulheres em relação a direitos e deveres na sociedade conjugal, o planejamento familiar e a assistência à família - criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Pode-se considerar que a matricialidade sociofamiliar tem, neste capítulo da Constituição, sua gênese legal. Ela tornou-se, posteriormente, eixo estruturante de gestão

¹³ Lazer ocorre quatro vezes no documento, sendo as demais: no art. 6º. como um direito social, no art. 7º, IV, como direito dos trabalhadores e no art. 217, como direito assegurado à criança e ao adolescente.

¹⁴ A proteção em face da automação é um direito dos trabalhadores citado no art. 7º. Com base nas recentes transformações no mundo do trabalho, este direito vincula-se diretamente a um desses problemas.

(BRASIL, 2004a; 2005a) e princípio da proteção social do SUAS (BRASIL, 2005a), resguardando consonância com os preceitos agora estudados. Programas e serviços aqui aparecem relacionados à assistência, ao passo que na seção que versa sobre a Assistência Social, não há ocorrência nem de um nem de outro. Neste capítulo, o termo ‘assistência’ aparece vinculado à família, mas também à assistência integral à saúde e à assistência jurídica.

O Capítulo VIII - Dos Índios - reserva algumas curiosidades. A categoria empírica ‘organização social’ tem reservada exclusividade neste trecho da Carta Magna. É reconhecida, portanto, a organização social dos índios, compreendendo seus costumes, línguas, crenças e tradições. Aos demais povos que habitam o país, não seriam devidos o mesmo reconhecimento? No capítulo Da Cultura, percebe-se que o patrimônio cultural abrange todos esses âmbitos, porém, a não explicitação do termo ‘organização social’ pode significar sua relativa importância. Os povos indígenas têm um histórico calcado no desrespeito à sua cultura, preterida em relação à exploração e ao enriquecimento da elite dominante. Essa realidade é anterior e posterior a Carta Constitucional, de maneira que sua inserção, neste trecho, causa inquietação tanto por se tratar da única aparição do termo como por ele estar inserido onde menos é possível perceber sua efetividade na realidade brasileira. Ademais, o termo ‘produtiva’ ocorre para designar que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são consideradas, dentre outras, as utilizadas para suas ‘atividades produtivas’. Esta expressão - atividades produtivas - tem aí sua única aparição na Constituição Federal, os mesmos questionamentos recém proferidos podem, portanto, ser aplicados também a este conceito.

O Título IX - Das Disposições Constitucionais Gerais - tem a característica de tratar de questões gerais, por isso cabe apenas se aludir que o que foi encontrado resguarda certa proximidade com o tema em estudo, uma vez que trata de questões referentes a aspectos econômicos, do direito trabalhista, da seguridade social, do serviço social e da formação profissional.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, percebe-se que tanto os benefícios de prestação continuada quanto o conjunto da seguridade social ficaram para ser posteriormente regulamentados. Isto expressa, portanto, a necessidade do aprofundamento do debate sobre eles e de sua definição. Mostra também a relativa fragilidade com que foram concebidos, na lei fundamental. As regulamentações foram realizadas fora do prazo previsto nestes artigos e sofrem, ainda hoje, insistentes tentativas de desregulamentação. A previdência social que foi amplamente alterada, como dito anteriormente, é exemplo dessa realidade.

Observa-se, pois, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é um documento repleto de dados, os quais têm seus meandros e limites implícitos e explícitos no texto e na realidade estudada. Seus desdobramentos teóricos são cabíveis e necessários. Eles são inquestionavelmente históricos e, portanto, sociais, culturais, políticos e econômicos. O tema de estudo atravessa artigos, incisos, parágrafos e alíneas da Carta Magna, propiciando uma leitura guiada pela busca de informações sobre a Inclusão Produtiva e o Sistema Único de Assistência Social.

Do conjunto de categorias procuradas, cujo total era de vinte e cinco, apenas quatro foram encontradas. Isto denota que as relações elucidadas exigiram significativo esforço, para que, além de identificar suas mediações com a temática, fossem compreendidas no contexto do documento. Há uma reflexão que não pode deixar de ser realizada: a promoção da integração ao mercado de trabalho é um dos objetivos da assistência social, sendo esta a única relação direta estabelecida entre as categorias de análise. Contudo, quem deve ser integrado ao mercado de trabalho, necessariamente não está nele inserido. Não há ocorrência no texto da categoria trabalho informal. O trabalho desde logo é definido como direito social - valor supremo e fundamental. A grande maioria das ocorrências para o termo 'trabalho' está no capítulo intitulado Dos Tribunais e Juízes do Trabalho. Verifica-se assim a predominância das relações estabelecidas com o trabalho formal, o direito social que mais foi citado e explicitado, tal qual descrito no art.7º.

A partir das análises realizadas, constata-se que, embora a ordem social tenha como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais, o documento parece 'desconsiderar' que a organização social do trabalho abarca uma grande massa de trabalhadores informais. É a estes, principalmente, que se espera 'integrar ao mercado de trabalho', porém, sobre o trabalho que efetuam, nada é citado, muito menos estratégias ou possíveis iniciativas para sua viabilização. Percebe-se, no entanto, que é previsto um grande aparato para a proteção das relações de trabalho, apesar de cobrir apenas uma parte da massa de trabalhadores. Adverte-se que o avanço do desemprego estrutural e da economia informal vai materializar-se de modo mais acirrado, nos anos 1990, e que o texto legal pauta-se por um contexto anterior. Ainda, por tratar-se de uma carta de intenções, a consideração eminente ao trabalho protegido aponta para o ideal que fundamenta garantindo a devida proteção à massa dos trabalhadores, como direito inalienável. De modo que não há predominância do que se pretende eliminar através da integração ao mercado de trabalho. Apenas infere-se o que tal integração deve garantir como direito de todo cidadão brasileiro.

2. A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A realidade atual é fruto de uma onda de globalização na qual o aumento da concentração de renda intensifica-se, ao mesmo tempo em que se expande a instabilidade no mercado financeiro. Além da pobreza absoluta, da fome e do analfabetismo, novas formas de exclusão social ganham destaque em um cenário marcado pelo desemprego e pela informalidade no mercado de trabalho. A precariedade da inserção no mundo produtivo passa a ser mais uma mazela criada no seio do sistema capitalista. Velhas formas de exclusão social intensificam-se, em função dessas transformações (POCHMANN, 2004).

Neste contexto, já no século XXI, a assistência social, como política pública responsabiliza-se pela oferta de serviços e por projetos de capacitação e inserção produtiva. Grande parte da população que necessita de assistência busca, atualmente, este direito como possibilidade de inserção no mercado de trabalho. Devido às relações de trabalho cada vez mais desprotegidas, a assistência responde não somente àqueles incapazes de trabalhar, mas também àqueles capazes de trabalhar, mas que, pela não qualificação ou pela não absorção do mercado de trabalho, não provém sua subsistência, ou àqueles que, inseridos de maneira precária no mundo do trabalho, não asseguram o mínimo social necessário à sua sobrevivência. A precarização das relações de trabalho, como fenômeno agregado ao desemprego estrutural, aumenta tanto o contingente populacional em situação de vulnerabilidade social (VALLA, 2005) como a demanda da política de assistência social.

O projeto de reforma do Estado discutido por Bresser Pereira (1998), em nome da governabilidade e da governança, sugere que se o Estado não compartilhar a responsabilidade gerencial com organizações públicas não-estatais, principalmente nas áreas social e científica, não obterá eficiência. Dessa maneira, o enxugamento das responsabilidades estatais com as políticas sociais torna-se pretexto para qualidade e eficiência. Porém, o que se verifica é o aumento da demanda em um contexto no qual as políticas sociais são, pouco a pouco, desmanteladas.

As políticas de transferência de renda ganham força, uma vez que se preconiza a implantação de políticas sociais focalistas. Entretanto, o desemprego estrutural não será combatido através da distribuição de renda. Nesse sentido, a integração ao mercado de trabalho ganha importância na política de assistência social: que se promova o trabalho para aqueles que podem trabalhar. A assistência timidamente se vê em uma guerra de gigantes. A

questão do trabalho como meio de gerar renda sofreu transformações e, nos dias de hoje, caracteriza-se pela ampla precariedade. As políticas sociais tornam-se, cada vez mais, pontuais e focalizadas.

Neste conflito, a assistência social aponta uma questão crucial para o enfrentamento das desigualdades sociais. Mesmo sem uma alternativa sólida, reconhece a centralidade desta discussão, na medida em que objetiva promover a integração ao mercado de trabalho. O processo de regulamentação da política de assistência social adquire extrema importância, pois a lei fundamental versa, muito rapidamente e de maneira muito abrangente, sobre o tema e pouco se pode inferir sobre suas concepções e proposições. A busca desse entendimento trilhou as legislações específicas. Para tanto, adentrou-se no estudo da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS.

Inicialmente, vislumbra-se seu caráter, sua natureza: trata-se de uma lei, um documento legal. Neste sentido, iguala-se à Constituição Federal (1988). Porém, diferentemente, é intitulada 'lei orgânica'. Farhat (1996) sugere que as leis orgânicas servem de fundamento a institutos ou entes jurídicos, seja de direito público ou privado. Ele as distingue daquelas que servem como leis básicas da organização política e administrativa de municípios, constituindo-se, no âmbito municipal, em lei maior. No Brasil, há apenas quatro leis orgânicas vigentes relativas a políticas públicas: da Previdência Social; da Saúde; da Seguridade Social; da Assistência Social (BRASIL, 1960, 1990, 1991a, 1991b, 1993). Houve discussões sobre a elaboração da lei orgânica do ensino superior e da educação profissional e tecnológica, entretanto não resultaram na promulgação de leis com esta nomenclatura ou desta envergadura. Para as demais políticas sociais, não foram encontradas legislações com esse caráter, no Brasil ou no exterior, apenas na Venezuela, existe a lei orgânica do trabalho (VENEZUELA, 1997).

A lei orgânica, enquanto lei ordinária, versa sobre normas gerais e abstratas. Distingue-se das leis complementares pelo *quorum* necessário à sua formação¹⁵ e pela exclusão, uma vez que trata de tudo o que não foi expressamente exigido na elaboração de lei complementar.

A LOAS foi sancionada pelo presidente Itamar Franco, no dia 7 de dezembro de 1993, em Brasília, capital federal. Esta lei dispõe sobre a assistência social, definindo seus princípios, diretrizes, organização, gestão, benefícios, serviços, programas, projetos, financiamento, bem como as disposições gerais e transitórias. No tempo que decorreu desde a

¹⁵ A lei ordinária necessita de maioria de votos simples e a complementar, de maioria absoluta (BRASIL, 1988).

promulgação da Carta Magna, projetos de lei foram elaborados, debatidos, vetados, arquivados. Finalmente, o de número 4.100 de 1993, foi encaminhado por comissão especial do Ministério de Bem-Estar Social ao presidente e, posto em regime de urgência na Câmara Federal, foi aprovado (SPOSATTI, 2004).

A LOAS (BRASIL, 1993) detalhou e aprofundou o entendimento sobre a política de assistência social, em que pese o caráter normativo legitimado pelo aparato jurídico burocrático no Brasil. Assim, somaram-se aos dois solitários artigos constitucionais mais quarenta e dois, versando exclusivamente sobre a assistência social, balizados e construídos através das tensões provenientes das contradições históricas do país. A fim de garantir o atendimento às necessidades básicas dos cidadão, emergiu a necessidade de uma política pública, responsável pelos mínimos sociais, definidos como direito do cidadão e dever do Estado, como bem explicita o primeiro artigo da citada lei. Direito ao mínimo para garantir o básico. Política realizada por iniciativa pública e privada, através de um conjunto integrado de ações. Tal atendimento é dever do Estado e a ele terá direito todo o cidadão que necessitar, sem contribuição prévia ou posterior. A amplitude do primeiro artigo da LOAS, presente no Capítulo I - Das Definições e dos Objetivos - sugere a complexidade de sua definição.

Na Constituição Federal, a assistência social não foi exatamente definida. Inserida na Ordem Social, capitaneada pelo trabalho, assume um terço da seguridade social, sendo a saúde universal, a previdência para quem contribui e a assistência para quem dela necessitar. Esta última é apresentada a partir da definição de seu público, são também referidos seus objetivos; seu caráter não contributivo; a proveniência de seu recurso orçamentário; suas diretrizes. O texto, no entanto, não responde objetivamente à pergunta: o que é a assistência social? Talvez tenha sido este o maior desafio da LOAS, que, a partir das pistas constitucionais, refratadas em uma realidade sem precedentes, buscou garantir como direito um mínimo a todos aqueles privados de o gozarem.

A LOAS reafirma os objetivos transcritos de maneira idêntica aos expressos em 1988, introduzindo-os com os seguintes verbos: proteger, amparar, promover, habilitar, reabilitar e garantir. Tal qual na Carta Magna, foca a família, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice, as pessoas com deficiência, as crianças e os adolescentes carentes. Apenas o inciso que trata da promoção a integração ao mercado de trabalho não explicita público. Assim, presume-se que se promoverá tal inclusão àqueles que ao mercado não estiverem integrados.

Novamente a amplitude espanta. Se na Constituição Federal, mercado tem seis aparições, na LOAS aparece apenas neste objetivo. A integração a ele tão pouco é definida. Pela maneira como é exposto, o mercado tratado refere-se ao do trabalho. Visto que, na lei

superior, fala-se exclusivamente no trabalho formal, aquele protegido legalmente, deduz-se que a integração proposta considere este horizonte como parâmetro. Tal dedução pode facilmente ser uma suposição errônea ou inexata. Apesar de a lei possuir seu caráter interpretativo, a realidade serve também como substrato de sua existência, assim ela não se finda em si mesma: descreve, interpreta, regula, normatiza, problematiza, relaciona-se com a realidade a partir da qual foi elaborada. É possível lê-la considerando tanto as intenções que a motivaram, como os obstáculos que ela visa transpor. Aqui se entende que o propósito, no plano ideal, apreciava a possibilidade de uma sociedade organizada com base no trabalho protegido, garantidora de direitos. No entanto, se vê quão impossível essa perspectiva se faz.

Ainda na definição dos objetivos dessa política pública, constata-se a observância à necessidade de a assistência social realizar-se de maneira integrada às políticas setoriais, seja do trabalho, da saúde, da previdência, da educação, pois só a partir desta integração é possível torná-la real. Eis um traço desafiador: a dependência que estabelece em relação às demais políticas sociais esboça suas limitações e seus determinantes. Tal integração, porém, muitas vezes resume-se ao esforço dos profissionais de realizar, de maneira pontual e personalizada, interface com determinado serviço, programa, projeto ou benefício, embora seja competência da assistência tudo o que, por ventura, não for garantido pelas demais políticas sociais. A articulação e a organização institucional que garantam a integração almejada na LOAS estão, portanto, sujeitas não só à inoperância da gestão estatal, como também a uma relação praticamente unilateral de vinculação – visto que as demais políticas não dependem da assistência social para sua realização.

Assim, na maioria das vezes em que o acesso a um direito, devido a uma política setorial qualquer, não é exitoso, acha-se na assistência social (ou no assistente social¹⁶) a última alternativa ou o último reduto. Nesse sentido, a assistência social responde a tudo aquilo que as demais políticas não afiançam. Este ideário é muito comum. O texto legal não a define, porém, dessa maneira, em que pese o significado da palavra ‘integração’: “1. Tornar inteiro; completar; integralizar. 2. Fazer parte de. 3. Juntar. 4. Tornar-se parte integrante; incorporar-se” (INTEGRAÇÃO, 2004, p. 484). Em uma concepção mais técnica, é possível encontrar outras definições:

Integração, *latu sensu*, significa a superação das divisões e rupturas e a união orgânica entre os membros de uma organização. [...] A integração pode ser vista como processo ou como condição (BOBBIO, 2007, p.632).

É possível, portanto, verificar alguns aspectos importantes, não constantes na lei,

¹⁶ Esta relação será discutida nas considerações finais deste trabalho.

porém passíveis de consideração e reflexão. Como condição, a integração trata de maior ou menor superação entre as fronteiras. Um exemplo é a relação entre as esferas política, econômica e jurídica. Segundo Bobbio (2007), é bastante admissível que haja alta integração jurídica e econômica, com baixa integração política. Em contrário, havendo alta integração política, os esforços convergem para a integração jurídica e econômica. Como processo, a integração encontra no poder político seu motor, de modo que suas dificuldades e inversões seriam por este explicadas.

A partir da LOAS, no entanto, não se pode identificar qual a integração referida nem sua natureza ou concepção teórica. O limite do texto legal permite que sua interpretação vagueie por onde quer que haja sentido ou por onde quer que se faça possível. O subterfúgio da lei repousa sobre sua aspiração e sua objetivação. A integração que, no caso tratado, visa ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para o atendimento de contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, transpõe a lei e se estabelece na história. Faz-se importante evidentemente o estudo acerca da materialização desta dinâmica, contudo, tal esforço extrapola o intento desta pesquisa. Cabe, pois, fazer alusão ao entendimento de que os objetivos propostos apontam para a relação direta com as demais políticas sociais. A especificidade da assistência social funde-se com os direitos de ordem social e sua inespecificidade, também. Tal subserviência implica diretamente sua constituição como política pública. Deve-se observar ainda os principais traços da cultura política no Brasil: clientelismo, patrimonialismo e paternalismo, que certamente perpassam o universo da assistência social.

No *caput* do artigo que define e expõe seus objetivos, afirma-se que será realizada a partir de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade. Portanto, não apenas o Estado e sua máquina pública são responsáveis por sua realização, como também a sociedade. Ainda no primeiro capítulo, encontra-se a definição sobre as entidades e organizações de assistência social, as quais, no âmbito da operacionalização da política, assumem enorme responsabilidade. Para fins tributários, tais instituições são citadas na Constituição Federal, sendo vetada a instituição de impostos sobre seus patrimônios, serviços ou renda (1988, art. 150, VI, c). Elas foram regulamentadas, posteriormente, pela lei 9.532/97 que alterou a legislação tributária federal (BRASIL, 1997):

Art. 12. Para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição, considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos.

Percebe-se que tais entidades são definidas a partir de sua finalidade e do caráter não lucrativo de suas ações. Em uma sociedade capitalista, a não consecução de lucros configura-se como um paradoxo. Pergunta-se, pois: o que na organização da sociedade não está, de uma forma ou de outra, atrelado à sua lógica hegemônica? Pode-se dizer que todos os movimentos de resistência, que a contrapõem, não a reproduzem. Assim, a organização jurídico-burocrática trataria sobre sua natureza e seus condicionamentos? As instituições que realizam a política de assistência social têm, em sua natureza jurídica, uma característica ímpar na sociedade: fogem à sua lógica hegemônica. No entanto, se realmente dela fugissem ou a tencionassem não teriam espaço na organização da sociedade, formalmente expresso na Carta Magna? Elas assim reservam sua importância e garantem sua existência, e mais, são isentas de impostos. Não contribuem, não pagam ao Estado tributos, o que as torna 'privilegiadas' e 'protegidas' pelo poder estatal. Contudo, pelo fato de prestarem serviços disponibilizados à população em geral, nas áreas de assistência ou de educação, contribuem diretamente para o bem-estar da sociedade e, por isso, isentá-las de impostos pode ser considerado justo. O objetivo desta pesquisa não é estabelecer julgamentos nesse sentido, mas explicitar contradições e, portanto, fraquezas e potenciais.

No capítulo seguinte da LOAS, são expressos seus princípios e suas diretrizes. Os princípios denotam causas primárias, origens, preceitos ou regras (PRINCÍPIO, 2004). São eles:

- I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993, art. 4º).

Parte-se, portanto, do entendimento de que há preeminência das necessidades sociais, de maneira que seu atendimento é considerado de envergadura superior à questão da rentabilidade econômica. Ou seja, uma pessoa que não tenha condições para o atendimento de contingências sociais, mesmo que perceba uma renda considerável, tem direito à assistência social, muito embora, em grande parte das vezes, a rentabilidade seja considerada critério de acesso às ações da assistência social. Tal concepção conduz ao princípio seguinte, na medida

em que se propõe certa incondicionalidade para a garantia do objeto maior desta política pública: as necessidades básicas.

O ponto subsequente refere-se à enorme importância que carrega esta política pública: a universalização dos direitos sociais. Não obstante, no artigo 2º da LOAS, que trata dos objetivos, é descrito este mesmo princípio (no parágrafo único). Na prática, porém, isso acarreta uma dificuldade: como princípio, é um ponto de partida; como objetivo, de chegada. Não se pode, entretanto, atribuir à assistência essa responsabilidade de alcance da universalização, porque extrapola seu encargo. A garantia dos direitos sociais é responsabilidade de Estado, exposta na Carta Magna – na qual fica reservado um capítulo dentro do Título II - Direitos e Garantias Fundamentais - com este intuito. Como princípio, está de acordo com a lei superior, mas como objetivo busca o que o Estado brasileiro deveria garantir no bojo das políticas públicas que gestiona.

Objetivar que os usuários alcancem as outras políticas sociais implica na consideração da probabilidade de uma política pública universalizar as demais. Esta intenção pode ser acusada tanto de onipotente como de frágil. Ao atentar-se um horizonte a ser alcançado, constitui-se uma finalidade ou objetivo, no entanto tal objetivo aqui está exposto também como princípio. Esta confusão decorre do fato de estar expresso, no texto legal, atrelado ao fim exposto. Diferentemente, porém, ele é estabelecido, nesse trecho, como preceito, indicando que deve ser uma âncora, um apoio, uma sustentação para qualquer ação. Deve-se concebê-lo a cada passo dado. Os outros quatro princípios não anunciam objetivos.

A universalização dos direitos sociais é apregoada na Constituição Federal e a assistência busca essa consonância. Este tem sido um grande e polêmico debate dentro da política. Alguns entendem que este aspecto resulta do reconhecimento de uma visão de integralidade e totalidade – como reconhecimento que a inspira. Outros entendem que este encargo tão árduo fragiliza a política, porque a torna muito ampla e pouco específica. A saúde, por exemplo, embora apregoe a integralidade não se define como uma política transversal. Em uma sociedade que tende a separar, dicotomizar, isolar, a unidade será sempre um dos maiores desafios, até mesmo pela potência que dela resultaria. Como princípio, é inquestionável sua coerência, visto que o alcance aos direitos é o que sustenta sua existência, a fundamenta. Como objetivo, se não for de sua exclusividade e se for garantida a intersetorialidade, é um horizonte a se buscar. No entanto, esta busca, se solitária, torna-se dura e penosa e provavelmente inalcançável.

É curioso o fato de na Lei Orgânica da Seguridade Social, nas três políticas que a integram, as diretrizes e os princípios serem expostos conjuntamente, de maneira que não há

distinção do que seja um ou outro (BRASIL, 1991a). Na prática, a junção do que é preceito com o que é caminho parece compor um rol de pretensões e aspirações que, por estarem no plano ideal, não se consegue definir com exatidão. Acaba-se, então, misturando o princípio com o rumo e com onde se pretende chegar. Em termos estratégicos, essa confusão assume grande importância. Apesar de a lei não ser a materialização exata da realidade, ela é norma e regra, e, portanto, parâmetro. De natureza jurídico-burocrática, irrompe de maneira regulamentar uma relação inespecífica com o processo que pretende amparar.

O seguinte princípio explicitado na LOAS refere-se ao respeito à dignidade do cidadão; à autonomia; ao direito a benefícios e serviços de qualidade; à convivência familiar e comunitária. Bastante ousado, uma vez que tais deferências na grande maioria são desrespeitadas, aponta para o entendimento que: a) o usuário da assistência não é um ser indigno; b) apesar de depender desta política pública para o alcance de mínimos sociais, ainda assim deve-se considerá-lo autônomo; c) prima-se pela qualidade dos serviços prestados; d) a convivência familiar e comunitária deve sempre ser respeitada. Praticamente um retrato da realidade brasileira se estabelece, na medida em que tais considerações fundamentam uma política que garanta as necessidades básicas. Dessa maneira, quem não as tem garantidas é por ser esta sociedade incapaz de possibilitar sua viabilização. Tal incapacidade não deve ser medida por um único fator ou causa, ela requer seu entendimento na história para a compreensão do exposto neste dispositivo legal.

A última parte deste princípio apresenta uma pista: veda-se qualquer comprovação vexatória de necessidade. Sinaliza, pois, uma realidade que se tenta combater. Se não, por que haveria de vedar, como princípio, a vexação aos que necessitam alcançar os mínimos sociais? Ou, seria suficiente vedar a comprovação da pobreza formalmente? A lei intenta este feito: o não rebaixamento para o acesso à política que garante as necessidades básicas. Dessa forma, se é direito, não é favor, não é benesse, nem sinal de desonra pessoal acessá-la. O grau de vulnerabilidade a que chega o cidadão que não tem garantidas suas necessidades básicas explica o nível de subordinação a que se expõe. Não só isso, Paugam diz que “os desempregados oriundos de categorias sociais mais modestas experimentam um profundo sentimento de humilhação” (2003, p.89) ¹⁷. Na sociedade brasileira, vislumbra-se uma realidade sustentada pela íntima relação entre o trabalho e o aviltamento – os quase quatrocentos anos de trabalho escravo sugerem os valores sociais relacionados à condição de

¹⁷ Neste trecho, o autor refere-se ao que considera o topo do *ranking* no processo de desqualificação social que corresponde aos fragilizados, abaixo deles ainda estão os assistidos e, por último, os marginalizados. Sua pesquisa foi realizada na década de oitenta na França.

extrema dependência, subordinação e submissão. Se, portanto, o trabalho pode ser amplamente associado desse modo, a assistência igualmente não foge a esta regra, uma vez que, em última análise, o assistido passa a depender do trabalho de outros que garantem o caráter não contributivo da assistência social. Em outras palavras, outros devem se subordinar e se submeter ao trabalho para gerar riquezas capazes de garantir uma política pública que independa de contribuição. Quem dela desfruta, o faz à custa de quem paga imposto e garante a receita do Estado, ou seja, como consta da constituição, o orçamento da seguridade social. Por tais razões, estes direitos são tão combatidos pelos ideais neoliberais, que culpabilizam os sujeitos e tentam argumentar que esta e outras da mesma ordem são as principais causas para o déficit do Estado. Tais argumentos corroboram esta perspectiva. A vexação decorre, assim, tanto por motivos culturais quanto políticos, por ora expostos brevemente. Como contraponto, que sustenta o princípio legal analisado, tem-se que a sociedade deve arcar com o ônus da desigualdade que cria, pois a legitima, mesmo quando fica passiva diante dela.

A igualdade na garantia do acesso ao direito, sem discriminação de qualquer natureza, tanto expõe as vísceras desta sociedade como reafirma os princípios fundamentais contidos na Constituição Federal. A ampla divulgação de benefícios, projetos, programas e serviços de assistência social, último princípio exposto, em conformidade com os preceitos regentes da administração pública, também assegura consonância com a lei fundamental.

A segunda seção do capítulo ora analisado corresponde às diretrizes desta política pública, pois trata de linhas norteadoras, de caminhos, que a ela dão direção:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993, art. 5º)

A descentralização político-administrativa apoia-se no modelo de organização do Estado, definido em 1988.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Diferencia-se, porém, do texto constitucional, no que se refere à assistência social, acatando apenas o que nele a saúde já havia definido: o comando único das ações, não distinguindo a qual esfera competem a coordenação, a normatização e a execução. O segundo inciso transpõe o texto constitucional, estabelecendo que o caminho a ser seguido apoia-se na participação da população, tanto na formulação como no controle desta política pública.

Às diretrizes constitucionais, somou-se o terceiro inciso, que versa sobre a precedência

estatal quanto à responsabilidade em sua condução. A primazia do poder público é exclusividade da assistência no que se refere às leis orgânicas da seguridade - também na Constituição Federal nenhuma política é citada de tal forma. Não foi encontrado outro documento que estabeleça com tais palavras que o Estado é o maior responsável por alguma política pública específica. Curiosamente, retirou-se da primeira diretriz exposta, a coordenação e execução por parte das entidades beneficentes e de assistência social, tal qual a carta magna preconiza. Sobre estas, a LOAS as define e posteriormente regulamenta como executoras tão somente, mas partícipes da gestão em função do controle social. Logo, aos seus membros é determinado que sejam representantes nas instâncias deliberativas, os conselhos em seus quatro níveis.

No Capítulo III - Da Organização e da Gestão -, pela primeira vez é citado um 'sistema' no âmbito da assistência - frente ao exemplo constitucional do sistema único de saúde e dos sistemas previdenciário, de ensino, sindical, entre outros. Assim, fica estabelecido que:

As ações na área de assistência social são organizadas em um sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organização de assistência social abrangidas por esta Lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 1993, art. 6º).

Posteriormente, se estabelece íntima relação entre as entidades e organizações e os conselhos de assistência social, tal relação refere-se principalmente à regulamentação, inscrição e fiscalização.

Às três esferas de governo fica estabelecido que façam convênios com as principais executoras da política, desde que estejam em conformidade com seus planos de assistência social. Portanto, à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal são definidas as respectivas competências: a todos competem ações em caráter de emergência; exclusivamente à União, a concessão e a manutenção dos benefícios de prestação continuada; à União e aos Estados, o apoio técnico-financeiro às ações de assistência social; unicamente aos Estados, o apoio aos municípios no custeio de auxílio natalidade e funeral, o estímulo a associações e consórcios municipais na prestação de serviços, bem como prestar serviços em âmbito regional; aos Municípios e Distrito Federal cabe efetuar e destinar recursos para o pagamento dos auxílios natalidade e funeral, prestar serviços de assistência social e executar, junto à sociedade civil organizada, projetos de combate à pobreza.

A constituição das instâncias deliberativas, os conselhos, nos quatro níveis político-administrativos é definida em caráter permanente e paritário. A especificação quanto ao

número, a proveniência de seus membros e suas atribuições são, porém, restritas ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Entre as atribuições dos conselhos destacam-se:

- I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; [...]
- V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; [...]
- VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;
- IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social. (BRASIL, 1993, art.18º)

Os destaques apresentados demonstram o tamanho da responsabilidade atribuída ao órgão que, em última análise, deve materializar a diretriz da participação da população e o controle social. Não obstante, este está vinculado, segundo a normativa, ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que atualmente é o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Ao órgão que coordena a política na esfera da União também são atribuídas responsabilidades, como: coordenação e articulação das ações no campo de assistência social; proposição ao CNAS da Política Nacional de Assistência Social; elaboração e encaminhamento de proposta orçamentária em conjunto com as demais áreas da seguridade social, bem como de critérios de transferência dos recursos; realização das transferências financeiras previstas; encaminhamento de relatórios de gestão à apreciação do CNAS; formulação de política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos; desenvolvimento de estudos e pesquisas para fundamentar as análises e proposições para a área; articulação com os órgãos responsáveis pelas demais políticas da seguridade social, bem como os demais responsáveis pelas políticas socioeconômicas setoriais, tendo em vista o atendimento às necessidades básicas; expedição de atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, bem como de programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos. A estrutura organizacional da política pública de assistência social, em âmbito nacional, começa, deste modo, a tomar forma no que diz respeito não só a seu caráter jurídico-burocrático, mas também político-administrativo.

Às ações na área da assistência social é dedicado um capítulo, que, com cinco seções, versa de modo específico sobre cada uma. Os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) são os primeiros a serem tratados. Hoje responsáveis pela maior fatia dos gastos da assistência social, os BPC consistem em uma renda (um salário mínimo) para idosos e pessoas com deficiência que não possam manter-se ou que suas famílias não tenham condições para tal. Correspondem a 88% da proposta orçamentária aprovada pelo CNAS (2007), referente aos gastos obrigatórios de 2008, e a 76% do total de despesas, chegando a atingir quase seis vezes o valor previsto para as despesas discricionárias¹⁸.

Os benefícios eventuais são definidos na segunda seção do referido capítulo e incidem sobre os auxílios natalidade e funeral – citados quando tratadas as competências dos entes federativos. Há ainda outros benefícios eventuais atrelados a vulnerabilidades eventuais “com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública” (BRASIL, 1993, art. 22, §2º)¹⁹. Posteriormente, a Resolução n.º 212 (CNAS, 2006) e o Decreto n.º 6.307/07 (BRASIL, 2007a) detalham critérios e orientam sua provisão na operacionalização da política.

Os serviços de assistência social são definidos como atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população. A prioridade atribuída, no texto original, à infância e à adolescência em situação de risco foi alterada pela Lei n.º 11.258/05 (BRASIL, 2005b). Ficou então estabelecido que fossem criados programas de amparo a este extrato populacional, bem como a pessoas que vivem em situação de rua. Na nova redação, não é explicitada a priorização de um público alvo, mas é tratada a organização dos serviços, afirmando-se que para tal serão criados programas.

Fica instituído que os programas são ações complementares e integradas que servem para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e serviços de assistência social. Eles se constituem a partir de objetivos, tempo e áreas de atuação definidos e delimitados. São feitas ainda duas considerações. A primeira diz que os conselhos definirão os programas, dando prioridade para a inserção profissional e social; a segunda, que os programas destinados a idosos e pessoas com deficiência serão integrados aos BPC. Nota-se a relevância dos programas no que diz respeito à inclusão produtiva, uma vez que privilegiam a inserção profissional – termo que tem, neste trecho, sua única ocorrência nesta lei. A relação com o

¹⁸ Discricionário, segundo o Dicionário Aurélio (DISCRICIONÁRIO, 2004), significa arbitrário, sendo este definido da seguinte maneira: resolução dependente só da vontade (ARBITRÁRIO, 2004).

¹⁹ Observa-se que não se excetua nenhum extrato populacional da condição de prioridade, de modo que é possível perguntar a quem não é devida e não obter resposta, ao menos no texto legal.

tema da pesquisa é estabelecida na medida em que a inserção profissional pode ser concebida como potencial entrada e/ou permanência na esfera produtiva.

Os Projetos de Enfrentamento da Pobreza são definidos como investimentos econômico-sociais em grupos populares, que buscam subsidiar iniciativas que garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência; elevação da qualidade de vida; preservação do meio-ambiente; organização social. A lei afirma que os projetos dependem de incentivos que provenham da articulação de diferentes atores governamentais, não-governamentais e da sociedade civil.

Percebe-se que é explicitada a relação direta entre três dos cinco tipos de ações definidas, quais sejam: programas, serviços e benefícios. Cabe à primeira qualificar as demais, sendo que seu caráter pontual e com tempo determinado contrapõe-se às demais, que se caracterizam por serem permanentes e contínuas. Como ações integradas e complementares, de acordo com os ditames legais, os programas não devem ser organizados de maneira independente, mas sempre visando à melhoria das ações ininterruptas que estruturam a política de assistência social: os serviços e os benefícios²⁰. Na definição dos projetos, não é citada interface com outras ações, apesar de eles terem o maior número e objetivos definidos. Assim, os projetos compartilham o objetivo explicitado dos serviços, porém responsabiliza-se por uma gama de finalidades que, para além dos objetivos inclusive da política pública, dispõe até mesmo sobre a preservação do meio-ambiente.

As nomenclaturas utilizadas estão em desacordo com as utilizadas para fins orçamentários no poder público, pois as despesas do governo são discriminadas a partir de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais. A portaria nº 42 de 1999 (MOG, 1999), apresenta a seguinte conceituação:

- função: maior nível de agregação das áreas de despesas do setor público;
- subfunção: agrega determinado subconjunto de despesa²¹;
- programa: instrumento de organização da ação governamental que visa à consecução de objetivos pretendidos, mensurados por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa que inclui um conjunto de operações, limitadas no tempo, visando à ampliação e ao aperfeiçoamento da ação estatal;

²⁰ Não se restringe a algum tipo de benefício uma vez que é citado de forma genérica.

²¹ Podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

- atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, incluindo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção das ações de governo;
- operações especiais: despesas não resultam num produto, não geram bens ou serviços e não contribuem para a manutenção de ações de governo.

Principalmente no que tange a programas, projetos e atividades, há disparidades importantes em relação às definições da LOAS. Mas, por ora, se pretende explicitar a incongruência existente entre tais legislações. Um exemplo nítido do que foi recém dito encontra-se no Manual de Finanças Públicas, do Banco Central do Brasil, quando define que:

Cada programa deverá conter: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que identifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo [...] (BCB, 2008, p.29).

Para fins orçamentários, portanto, os serviços podem ser necessários ao alcance dos objetivos do programa, porém os programas não são complementares aos serviços, como define a LOAS. Expressa-se uma dessemelhança que em termos operacionais podem resultar em verdadeiras complicações.

No Capítulo V - Do Financiamento da Assistência Social -, é disposto sobre a organização e o funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social. Trata-se da interface com o órgão da administração pública responsável por sua gestão e por sua política. São estabelecidas as condicionalidades para os repasses entre os entes federativos: existência dos fundos, planos e conselhos de assistência social, em cada esfera político-administrativa.

São tratados no Capítulo VI - Das Disposições Gerais e Transitórias - o zelo por esta legislação como atribuição do Ministério Público; os prazos para a implementação de suas definições; a previsão de diminuição da idade para ingresso nos BPC, dentre outras disposições.

Conclui-se que a LOAS deu início à regulamentação desta política pública, de maneira muito mais minuciosa que a Constituição Federal, mas ainda bastante genérica. Os êxitos e as dificuldades advindas dos processos de implementação do texto legal são diversos, como bem sugere Couto (2004). Alude-se também à inconsistência da lei no que se refere ao âmbito da inclusão produtiva, apesar dela fazer parte dos objetivos desta política pública. Não é exclusividade da promoção à integração ao mercado de trabalho essa displicência, porém, para o entendimento do processo de implantação desse viés no Sistema Único de Assistência Social, este dado tem enorme relevância – uma vez que aparece tal qual está na Constituição. A inserção profissional é priorizada como objeto dos programas de assistência social, fazendo

referência indireta ao objetivo da política. A LOAS não tem o mérito de especificar o que se entende por integração ao mercado de trabalho, mas amplia o entendimento sobre a assistência social, configurando-se em importante ferramenta para a posterior implantação do SUAS.

O próximo documento analisado evidencia como a regulamentação, pouco a pouco, foi se constituindo. Primeiro buscou-se em que o tipo de documento consiste a Política Nacional de Assistência Social. Viu-se que ela está disposta no Anexo 1 da Resolução nº 145, de 14 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004a). Este ato normativo aprova o texto final elaborado pelo grupo de trabalho, GT/PNAS²², que teve como dever discuti-lo em reunião descentralizada e ampliada em Manaus, para posterior apresentação em reunião do Colegiado de Conselheiros. Entretanto, só após dois dias de discussões, em Aracaju, no mês de julho, e mais dois, no Distrito Federal, em setembro, foi aprovada, em outubro, a Política Nacional de Assistência Social. Dessa maneira o Conselho Nacional cumpriu sua primeira competência descrita na LOAS, onze anos após sua existência²³.

De acordo com seu regimento interno, as deliberações do conselho nacional são consubstanciadas nas resoluções que publica. O estudo do IPEA elege seis tipificações para as resoluções, de acordo com a natureza e finalidade, quais sejam:

Regulamentadoras: atendem diretamente às instituições e organizações cadastradas ou interessadas em integrar o CNAS; Referem-se aos registros de entidades, deferimentos/ indeferimentos de pedidos de certificação, renovação de registros, isenção de imposto por recebimento de doações importadas ou retificam erros cadastrais.

Normativas: definem as diretrizes para que as organizações da sociedade civil requeiram reconhecimento do CNAS; estabelecem prazos para cadastro, pedidos e relação de documentos exigíveis; regulam expedição de Cebas e outros documentos relativos ao registro no Conselho; e fixam prazos para a regularização da situação de inadimplência.

²² Criado pela Resolução nº 78, de 22 de junho do mesmo ano, que visa “Constituir Grupo de Trabalho para discussão da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, composto pelos seguintes representantes: Conselheira Regina Celeste Bezerra Affonso de Carvalho, do Ministério da Saúde, Conselheira Márcia Maria Bionde Pinheiro, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselheiro Eugênio Guilherme Himmen, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, representantes governamentais do CNAS e Conselheiros Euclides da Silva Machado, da Obra Social Santa Isabel, Conselheiro Marcos Antônio Gonçalves, da Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania - FEBIEX, Conselheiro Ademar de Oliveira Marques, do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR, representantes da sociedade civil, com o objetivo de implementar as estratégias aprovadas na 115ª reunião ordinária do CNAS para deflagrar e acompanhar o processo de discussão da PNAS em âmbito nacional”(CNAS, 2004, p. 01).

²³ Em 1998, foi aprovada a 1ª Política Nacional de Assistência Social, que vigiu até a promulgação da abordada pelo presente estudo.

Administrativas: tratam da organização própria do Conselho, como a criação de grupos de trabalho, a organização de conferências e grupos de estudos; aprovam o Regimento Interno; fazem a indicação do presidente e do vice; e atribuem competências à Secretaria Executiva do Conselho, bem como indicam os representantes para o Conselho;

Deliberativas: são as que demonstram efeitos políticos diretos, como a aprovação das propostas orçamentárias para o Fundo Nacional de Assistência Social e de programas na área (como Peti, PNAS, Norma Operacional Básica) e a partilha de recursos do Serviço de Ação Continuada (SAC) para os estados e os municípios;

Propositivas: constituem a minoria entre o conjunto de resoluções e estão voltadas para a solicitação de estudo ou de atitude por parte de outra instituição do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário;

Eletivas: são atos ou avisos (na realidade, não são resoluções) sobre decisões do Conselho relativas à eleição de entidades representativas. (CHAGAS, 2003, p.223)

O documento que publica a PNAS conforma-se, portanto, em resolução do tipo deliberativa. Neste caso, delibera-se acerca da proposta elaborada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do MDS, entregue ao CNAS no mesmo dia da criação do GT/PNAS. Na apresentação do anexo dessa resolução, sugere-se ter havido ampla participação, através de contribuições recebidas de diferentes atores sociais²⁴. O texto inicia atribuindo ao MDS a decisão de elaboração, aprovação e publicação da PNAS e conferindo ao CNAS e à SNAS a responsabilidade de intermediação deste processo. Ademais, diz da intenção de redesenhar esta política, através de uma construção coletiva, visando à implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (eis a primeira aparição do termo nos documentos pesquisados).

Buscou-se, dessa maneira, garantir o cumprimento das deliberações feitas em dezembro de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social. Neste trecho, enfatiza-se a brevidade do que é qualificado como conquista, atribuindo-a ao anseio e à disponibilidade dos sujeitos envolvidos para efetivar a assistência social como política pública de Estado, conforme a legislação vigente. Afirma-se, ainda, que a confusão recorrente entre esta política e “clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade” (BRASIL, 2004a, p. 07). Para tal define três frentes de atuação: direito à segurança alimentar; à assistência social; à renda.

²⁴ “Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social – FONSEAS, do Colegiado de Gestores Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Associações de Municípios, Fóruns Estaduais, Regionais, Governamentais e Não-governamentais, Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, Universidades e Núcleos de Estudos, entidades de assistência social, estudantes de Escolas de Serviço Social, Escola de gestores da Assistência Social, além de pesquisadores, estudiosos da área e demais sujeitos anônimos” (BRASIL, 2004a, p.7).

Esta apresentação evidencia o compromisso em materializar um dos pilares do Sistema de Proteção Social Brasileiro, operacionalizando os pressupostos explícitos na Carta Magna (1988) e na Lei Orgânica (1993). Observa-se a importância delegada ao órgão da administração pública, designado coordenador da política, bem como à participação social, uma de suas diretrizes. Cita o empenho do MDS e do CNAS em estabelecer políticas permanentes, que busquem impedir o protecionismo e visem à garantia jurídica de universalidade – através de ações diretas.

Pela introdução do documento, infere-se que, no tempo decorrido desde a LOAS, houve importantes mudanças na sociedade brasileira, culminando em:

- reconhecimento da responsabilidade estatal perante a assistência social;
- aumento dos gastos públicos nessa área;
- ampliação do reconhecimento pelo Estado no esteio da lutas sociais pelos direitos de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência;
- processo de descentralização da gestão da política, através da capilarização institucional, referente à implementação de milhares de secretarias municipais próprias (mais de 4.500);
- progressiva assimilação e construção de procedimentos técnicos, operacionalizando de maneira homogênea e simétrica a prestação de serviços socioassistenciais;
- financiamento e gestão da política em seus diferentes níveis na organização estatal.

Entende-se, entretanto, que, para a consolidação da assistência social, como política pública e direito social, faz-se necessário o enfrentamento a enormes desafios, entre os quais ressaltam a construção e a implantação do SUAS. Incluídos no rol dos “inéditos compromissos assumidos pelo novo governo federal” (BRASIL, 2004a, p.08), estão a descentralização; o enfrentamento da questão social; a democratização da gestão; a consolidação da rede de serviços; a regulamentação dos artigos 2º e 3º da LOAS (referentes aos objetivos e as entidades e organizações de assistência social), entre outros desafios inerentes a este processo - ora pendendo para atribuição como compromisso de Estado, ora pendendo para uma questão governamental.

Conclui-se que o controle social adquire crucial importância como estratégia de superação dos traços clientelistas e caritativos da assistência. Faz-se rapidamente, em parágrafo aparentemente deslocado, alusão ao Estado mínimo, preconizando: a política pública restritiva de direitos; a precarização do trabalho; a falta de renovação de quadros técnicos; a defasagem de profissionais qualificados para a política pública. A impossibilidade

da continuidade de atividades, em função da instabilidade de emprego e do não acesso aos direitos trabalhistas, por parte dos prestadores de serviço na área, faz parte de uma realidade generalizável nacionalmente, constituindo-se em mais um desafio para a consolidação do sistema público de assistência social, no Brasil.

Compreende-se que algumas considerações são fundamentais para melhor apreensão do processo histórico ora analisado. Inicialmente, o documento frisa o comprometimento do poder público, na consolidação de um direito social previsto há dezesseis anos. Logo após, sugere avanços históricos consideráveis na implementação da política. Os progressos referidos são carentes de dados que os subsidiem, devido, sobretudo, à heterogeneidade do campo da assistência social e à qualidade da ampliação do aparato institucional – as quais não são ponderadas. A introdução de um documento não precisa dispor, necessariamente, de muitos dados comprobatórios do que se propaga inicialmente, porém tais informações também não são apresentadas na análise situacional que segue.

O documento ressalta que o compromisso com a assistência social deve ser do Estado, de maneira que se consolide uma política permanente. Não obstante, dá a entender que um traço histórico, importante da cultura política do país provém de uma confusão de ‘muitos’²⁵. Assim, surpreende a forma do tratamento dado a tal tema – crucial no entendimento histórico da política que ora se introduz. A íntima relação que, ao passar dos tempos, assistência firmou com o clientelismo, o assistencialismo e a caridade, fala de valores cristãos, de trocas de favores e de investimentos da classe dominante para o apaziguamento de tensões e agravos sociais – não necessariamente nesta ordem. A histórica relação do Estado com a Igreja e a burguesia fortificou ações que, apesar de aparentemente altruístas, estiveram sempre de acordo com seus interesses. Embora atendendo às necessidades dos despossuídos, muitas vezes sob pressão social, tais atores souberam, a seu tempo, muito bem utilizar essas ações a seu favor e a seu mérito. Ignorar as bases socioculturais dessa política pública suscita intrigas, na medida em que os atores envolvidos expressam rechaço ao que nominam de confusão.

Em um contexto de avanço neoliberal que, entre outros aspectos, apregoa a minimização do Estado social, não há como não reconhecer o avanço materializado pela PNAS. Na reconstituição histórica, fica, porém, um tanto difícil desvendar a ‘confusão’ em suas bases, especialmente por se tratar de um governo de coalisão, no qual convivem ideias que corroboram essas origens. Contudo, no contexto em que foi produzido, o documento significa uma conquista, um instrumento de luta, especialmente se considerada a história

²⁵ Não são especificados os sujeitos aos quais se refere este termo.

dessa política. Não se pode, portanto, tirar o mérito do governo que o elaborou, pois muitos anos passaram desde a promulgação da Constituição, até a aprovação da LOAS. Várias iniciativas a ela se sobrepujaram, a fim de destituí-la, por exemplo, a implantação do Programa Comunidade Solidária, que passou por cima dos conselhos. O referido governo, em que pesem todas as críticas possíveis, atendeu à demanda social e política e, para contribuir com a elaboração do texto que lhe dá sustentação, constituiu uma equipe técnica portadora de ideias coerentes com as constantes na lei orgânica e na constituição federal.

Exalta-se o ineditismo dos compromissos do novo governo – que nesta data iniciava o último trimestre de seu segundo ano de mandato – especialmente se considerando os entraves encontrados frente à consecução de tais objetivos, no contexto de implementação de um Estado mínimo. Compromissos de governo e de Estado mesclam-se, no texto, de maneira dúbia, assim como o posicionamento político ideológico em prol do Estado ampliado, em oposição ao enxugamento da máquina estatal. Suspeita-se que, em nome da política pública, evitou-se explicitar um posicionamento político-partidário ou governamental, apesar de isto não ter alcançado em sua totalidade. O documento possui, no cabeçalho, o logotipo e o *slogan* do governo federal, presidido por Luis Inácio Lula da Silva. Torna-se, portanto, explícita sua implicação com a promulgação da Política Nacional de Assistência Social e observa-se o viés governista dissimulado sob a ótica que exalta a política pública de Estado.

Na Análise Situacional, considera-se a importância do conhecimento sobre qual realidade histórica pretende-se implantar esta política de proteção social. Para tal, se posiciona o olhar e se faz a avaliação da situação a partir de uma visão social qualificada como:

- inovadora, pautada na dimensão ética de incluir ‘os invisíveis’, as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades, refutando a leitura individualizada e particularista dos processos sociais;
- de proteção, que supõe conhecer riscos e vulnerabilidades, bem como possibilidades e recursos para enfrentá-los, visando à diminuição de danos pessoais e sociais;
- capaz de captar diferenças sociais, entendendo que, para a proteção e a autonomia, as circunstâncias em que vivem os indivíduo e suas famílias são determinantes;
- capaz de entender que, além de necessidades, a população tem possibilidades e capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. A análise deve, pois, abarcar ausências e presenças - até mesmo os desejos de superar a situação atual;
- capaz de identificar forças em vez de fragilidades nas diversas situações de vida.

Afere-se a observância a algumas considerações: a) a existência de três vertentes que sustentam a proteção social, quais sejam: as pessoas, as circunstâncias e a família, esta última definida como primeiro núcleo de apoio; b) a territorialidade, que fala da importância de se considerarem as pessoas e seus territórios, seja em âmbito nacional, regional, municipal, seja em distintos espaços geográficos; c) a busca de explicações sobre as demandas de proteção social no país; d) a concepção de direito, que não sustenta um caráter tutelar e assistencialista ao buscar, ao mesmo tempo, suprir necessidades e desenvolver capacidades, com vistas à autonomia; e) a redistribuição do acesso a bens e serviços, que visa ao desenvolvimento das potencialidades de indivíduos e famílias.

A perspectiva socioterritorial aponta para os municípios como referências na procura do máximo de capilaridade em suas ações. Assim, traz à tona estatísticas sobre extratos sociais tradicionalmente considerados excluídos ou invisíveis, os quais são explicitamente definidos: pessoas em situação de rua; adolescentes em conflito com a lei; indígenas; quilombolas; idosos; pessoas com deficiência. A categorização dos municípios foi feita da seguinte forma: municípios pequenos 1, com população até 20.000 habitantes; municípios pequenos 2, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; municípios médios, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; municípios grandes, com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; metrópoles, com população superior a 900.000 habitantes.

Iniciam-se observações sobre dados demográficos, considerando a alta taxa de urbanização, relacionando-a com o processo econômico estrutural, observando-se o:

intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade. (BRASIL, 2004a, p.11)

Destaca-se que cerca de 40% da população brasileira encontram-se divididos em condições bastante diversas: aproximadamente metade são moradores de metrópoles e a outra metade, de municípios com até 20.000 habitantes. Apesar de apenas 18,75% dos brasileiros viverem em áreas rurais, estes correspondem a 45% das populações dos municípios de pequeno porte 1. A realidade configurada nas distintas cidades resguarda peculiaridades acentuadas, também responsáveis por vulnerabilidades e riscos sociais diversos. Assim, 73% dos brasileiros vivem dispersos em municípios pequenos com predominância de residências em áreas rurais. E nas metrópoles, 97% das pessoas habitam zonas urbanas (BRASIL, 2004a).

A diminuição da taxa de crescimento da população, pelo declínio das taxas de natalidade e de fecundidade, acarretando o envelhecimento populacional, é citada, vista sua

relevância para o entendimento dos traços sociodemográficos – indispensáveis quando da elaboração de uma política pública.

A desigualdade social é citada e caracterizada, dentre outras formas, pela seguinte afirmação: “Segundo Instituto de Pesquisas Aplicadas - IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, 13,5% do rendimento” (BRASIL, 2004a, p.13). A pobreza é quantificada pela renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo e a indigência por um quarto dessa mesma medida. Em média a pobreza e a indigência predominam nos municípios pequenos, porém em termos absolutos as grandes cidades e as metrópoles concentram maior número de famílias nessas condições.

Sobre a realidade na qual se prima pela construção de um sistema de proteção social, urge a consideração de condicionantes para este processo. Sob esta ótica, são descritos dados sobre: transformações no âmbito da composição das famílias brasileiras²⁶; proteção integral, discorrendo-se sobre a taxa de escolarização, os números de crianças e adolescentes em situação de trabalho, gravidez na adolescência; equidade, apontando dados sobre as populações de pessoas idosas e com deficiências, investimentos diretos e indiretos, na área da assistência social, na esfera pública.

Algumas considerações acerca da análise situacional exposta merecem especial atenção, uma vez que refletem aspectos relevantes para um olhar cuidadoso sobre o documento analisado. Observa-se a escassez de dados, bem como a superficialidade com que foram tratados²⁷. Os dados discutidos configuraram-se através de indicadores bastante pontuais e sem maiores cruzamentos. Não se observou a cobertura dos serviços já existentes, nem mesmo de questões referentes à gestão. Averiguaram-se questões orçamentárias, entretanto, apenas no intervalo de tempo entre o último governo de Fernando Henrique Cardoso, 2002, e o primeiro do governo petista, 2003. Assim, menos de dez títulos e subtítulos resumiram a complexidade com a qual a implementação do SUAS haveria de lidar. O exemplo do seguinte trecho permite perceber que havia inclusive consciência desta debilidade:

Na perspectiva da equidade, a política de assistência social atua com outros segmentos sujeitos a maiores graus de riscos sociais, como a população em situação de rua, indígenas, quilombolas, adolescentes em conflito com a lei, os quais ainda não fazem parte de uma visão de totalidade da sociedade brasileira. Tal ocultamento dificulta a construção de uma real perspectiva de sua presença no território

²⁶ Houve, de 1992 até 2002, crescimento de 30% na taxa de participação da mulher como pessoa de referência.

²⁷ Em dezembro do mesmo ano, o Plano Nacional de Saúde foi promulgado pela Portaria nº 2.607, do Gabinete Ministerial do Ministério da Saúde – MS/GM (MS, 2004). A análise situacional exposta em tal documento alcançou mais de trinta títulos e subtítulos, dissertando sobre condições de saúde da população; gestão; investimento, entre outros dados imprescindíveis para o conhecimento das circunstâncias a serem consideradas para a implementação dessa política pública.

brasileiro, no sentido de subsidiar o direcionamento de metas das políticas públicas (BRASIL, 2004, p.19).

Para além da insuficiência de dados, avalia-se que seu ocultamento dificulta a busca do que uma análise situacional geralmente intenta: subsidiar o planejamento de prioridades com base na realidade em que se pretende atuar. Por desconhecer, entre outros tantos, aspectos importantes sobre os extratos populacionais demandatários da política de assistência social, conclui-se que o planejamento proposto não dispôs de um arcabouço consistente de informações.

Após a exposição da análise situacional, começa a ser apresentada a Política Pública de Assistência Social. Retoma-se a definição da LOAS e sua respectiva consonância com a lei fundamental de 1988. A sua inserção no rol das políticas de seguridade social é definida por apontar para: “seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (BRASIL, 2004a, p. 25). Define-se por Proteção Social as formas institucionais que visam proteger parte ou o conjunto dos membros da sociedade, a partir da garantia das seguintes seguranças: de convívio ou vivência familiar; de acolhida; de sobrevivência (de rendimento e autonomia).

A vivência familiar ou convívio é uma das necessidades a ser assegurada pela política de assistência social. Isto supõe a objeção à reclusão e à perda ou à deterioração das relações familiares. Considerando-se o comportamento gregário do ser humano, aponta-se que é a partir de tal comportamento que ele cria sua identidade e reconhece sua subjetividade. As dimensões culturais, intergeracionais, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser respeitadas ao atender-se o direito ao convívio. Esta é a primeira vez que uma política pública, no Brasil, responsabiliza-se expressamente por dimensões dessa magnitude, principalmente no que se refere às questões intersubjetivas. Na forma do texto, esta segurança “é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social” (BRASIL, 2004a, p.26).

A segurança de acolhida é definida como uma das seguranças primordiais desta política. Refere-se ao provimento de necessidades humanas, apontando-se os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo. A despeito de a autonomia ser a principal orientação à provisão das necessidades básicas, por motivo momentâneo ou perene, ou mesmo de separação da família²⁸, a demanda de acolhida deve ser sempre suprida. Assim como a realidade social e econômica do país deveria constar na análise situacional com maior

²⁸ Exemplos dessas situações são respectivamente ocasionados em decorrência de idade (crianças ou idosos); deficiência ou restrição de saúde física ou mental; violência familiar ou social; drogadição; alcoolismo; desemprego prolongado; criminalidade; desastres e acidentes naturais; abandono.

profundidade, o entendimento a partir do qual aborda a autonomia na provisão dessas vicissitudes sociais não é especificado.

A segurança de rendimentos versa sobre o direito universal ao alcance de uma forma monetária de garantir a sobrevivência. Independentemente de limitações para o trabalho ou de situação de desemprego, deve ser assegurada a possibilidade de acesso à renda que garanta a autonomia de indivíduos e famílias²⁹. Percebe-se que a inclusão produtiva relaciona-se intimamente com a segurança de sobrevivência, embora se relacione também diretamente com as demais. Atenta-se ao fato que, no enunciado, a segurança à sobrevivência é pontuada a partir do que se refere à renda, mas também à autonomia, não obstante, nas definições não se discorre sobre esta última.

Expostas as três seguranças, brevemente definidas, mas claramente responsáveis por inéditos encargos por parte do poder público, infere-se que a Política Nacional de Assistência Social é marcada por seu caráter civilizatório.

Inicia-se, então, a apresentação dos princípios, que reescrevem os já definidos nas legislações anteriores. Quando são apresentadas as diretrizes, acrescenta-se que para a concepção e a implementação de projetos, programas, benefícios e serviços de assistência social, deve-se ter como base, para o desenvolvimento das respectivas ações, a centralidade no grupo familiar.

Ruma-se à defesa dos objetivos da assistência, os quais são introduzidos parafraseando o parágrafo único que estabelece a integração das políticas setoriais como base para a realização desta política, bem como as demais considerações legalmente vigentes. Porém, quando descritos, eles resumem-se a três das cinco intenções oficiais:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004a, p.27).

A tentativa de síntese repousou principalmente sobre a centralidade da família, uma vez que se extinguiu do texto a especificação dos diferentes extratos populacionais referidos na Carta Magna e na LOAS. A integração ao mercado de trabalho também desapareceu, na medida em que foi substituída por inclusão e equidade no acesso a bens e serviços básicos e especiais, da rede socioassistencial e por ações de proteção social básica e especial – além da

²⁹ “É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã” (BRASIL, 2004a, p.25).

já citada segurança à sobrevivência. Alude-se ao fato de que, pela primeira vez, é feita referência aos níveis de proteção (básica e especial), estruturando a organização e o provimento de serviços, benefícios, projetos e programas de assistência social.

Os usuários da política pública são definidos como cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e riscos. Tais circunstâncias e contingências sociais são descritas e caracterizadas da seguinte forma:

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

Dessa maneira, a integração ao mercado de trabalho desloca-se da qualidade de objetivo para caracterizar uma vulnerabilidade e/ou risco - não sendo definido se é um ou outro. Grupos ou indivíduos que, por ventura, se encontrem nessas condições, integram o rol de mandatários da política em questão. A partir daí, a inserção ao mundo do trabalho deixa de ser expressamente um norte a ser alcançado e torna-se uma carência com a qual a assistência está diretamente implicada. Até então a população usuária só tinha sido definida através de extratos populacionais como crianças, adolescentes, idosos e deficientes; ou de maneira genérica como a maternidade e a família³⁰.

Pela primeira vez, se fala em trabalho informal nos documentos analisados, designando talvez a imposição da realidade, fazendo-se presente no planejamento da política. Isto denota também a responsabilidade sobre uma condição que abrange significativa parcela da população por questões econômicas, ligadas diretamente ao mercado de trabalho. Proveniente do objetivo constitucional e orgânico da política, sua relação com questões desse âmbito ampararam a inclusão de tal população no rol de seus usuários. Esta parcela da população tem tamanha magnitude que surpreende a ousadia de uma política social ocupar-se dela tão solitariamente³¹.

³⁰ De acordo com Aurélio, maternidade significa condição de mãe, ou refere-se ao setor hospitalar (MATERNIDADE, 2004); família é definida como pessoas aparentadas que vivem geralmente na mesma casa, particularmente o pai, a mãe e os filhos, pessoas do mesmo sangue, ou origem e ascendência (FAMÍLIA, 2004).

³¹ Considerando que nenhuma outra política pública expressamente dedica-se a integração ao mercado de trabalho. Na Constituição é evidente a responsabilidade da União sobre o desenvolvimento econômico-social (art. 21º, IX; art. 43º, § 1º, II; art. 239º, §1º) e a busca do pleno emprego enquanto princípio da Ordem Econômica (art. 170º, VIII), porém não trata da integração ao mercado de trabalho. Nem tão pouco a distingue claramente das demais expressões, não ficando clara a exclusividade atribuída à assistência social nesse âmbito.

Vislumbra-se a seguinte situação: pessoas em situação de trabalho precário ou desempregadas são usuárias da política pública de assistência social, que objetiva incluí-las pela ampliação de acesso a bens e serviços socioassistenciais, bem como pelo provimento das demais ações da assistência social, visando à garantia da segurança de sobrevivência (rendimentos e autonomia). Fala-se, de acordo com a Carta de Conjuntura de dezembro de 2008 (IPEA), considerando-se tão somente trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria, em não menos que 38% da população economicamente ativa durante todo este ano. Assim sendo, se tal política tem como usuários essa população, deve-se ter consciência da dimensão que carrega. A inclusão prevista como objetivo merece especial atenção, no que se refere principalmente à sua operacionalização. A mera ampliação de serviços e o respectivo acesso indiscutivelmente não se fazem suficientes para o alcance deste fim.

À proteção básica cabe, primordialmente, a prevenção de estados de vulnerabilidade ou risco, através do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. É destinada à população que vive em situação de pobreza; sob privação decorrente de inexistência de renda ou dificuldade de acesso a serviços públicos; a fragilização de vínculos afetivos seja por motivos relacionais seja de pertencimento social - a exemplo de discriminações etária, étnica, de gênero, por deficiências, etc. Para tal prevê serviços, programas, benefícios e projetos voltados ao acolhimento, à socialização, à convivência – em ações de caráter preventivo.

Ainda neste nível da assistência, a PNAS afirma que programas e projetos devem ser executados pelas três instâncias de governo; o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) já foi pactuado e vem repercutindo na sociedade brasileira; o BPC constitui efetiva provisão do princípio da certeza da assistência social não-contributiva, deve-se, porém diminuir ou eliminar a arbitrariedade em sua concessão, assim como garantir a autonomia de seu usuário; e considerar que a articulação das ações previstas com as demais políticas locais é para garantir tanto a sustentabilidade destas como protagonismo dos atendidos. Tais observações, mais do que descrições sobre a proteção social básica, parecem considerações acerca da experiência obtida no processo de implementação da política.

São sugeridos os serviços a serem executados diretamente nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS); em outras unidades básicas e públicas de assistência social e, de forma indireta, nas entidades e organizações de assistência social de sua área de abrangência. A base territorial deve ser de 1000 (mil) famílias/ano, cabendo a cada CRAS a coordenação e a organização dos serviços socioassistenciais locais. Fica também estabelecido que tais centros devem ser públicos e estatais.

A centralidade no grupo familiar é retomada, considerando-se suas funções básicas, quais sejam:

Prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (BRASIL, 2004a, p.29).

Se a família não é capaz de desempenhá-las, cabe às equipes do CRAS e do PAIF orientar e informar seus membros, articular a rede de serviços e apoiar a sistematização de dados para a vigilância da exclusão social.

Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem à sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (BRASIL, 2004a, p.30).

Neste trecho, a prevenção às vulnerabilidades e aos riscos sociais é tratada de maneira leviana, uma vez que se afirma que o encaminhamento das pessoas a outros serviços, executados por outras políticas públicas, possibilitariam a sustentabilidade e a intersetorialidade, para o rompimento do processo de reprodução das diversas formas de violação de direitos. A intenção é explícita, o caminho, porém, imponderado. Pensar a integração entre as políticas setoriais, a partir do mero encaminhamento denota a fragilidade com que tal conceito e sua operacionalização são trabalhados.

Para além de “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004a, p.27), a proteção social básica desenvolve serviços que visam potencializar

a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, à socialização e ao acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção a integração ao mercado de trabalho (BRASIL, 2004a, p.30).

Aqui é, portanto, expressamente citado o objetivo presente na LOAS e na Constituição Federal, até então parcialmente suprimido, neste documento. Expõe-se que este nível de proteção deve ofertar os seguintes serviços:

- Programa de Atenção Integral às Famílias;
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;
- Centros de convivência para idosos;
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares, ao direito de brincar, à ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;
- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando à proteção, à socialização e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;

- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2004).

Ressalta-se a proximidade existente entre o tema de pesquisa e os previstos programas de inclusão produtiva; projetos de enfrentamento da pobreza; centros de informação e de educação para o trabalho. Sublinha-se também a não distinção evidente entre as diversas ações, uma vez que é anunciada a prestação de serviços, mas são citados igualmente programas e centros, sem ao menos explicitar suas especificidades – no âmbito da inclusão produtiva. Os centros, por sua vez, não haviam sido referidos relacionados à esfera da educação pra ao trabalho.

Iniciam-se logo após a apresentação sobre a proteção social especial e a discussão conceitual sobre a exclusão social. Na falta de consenso entre os diversos autores, a PNAS preocupa-se em distinguir pobreza, desigualdade, indignidade, apartação social e miséria, de exclusão social. Entretanto, em apenas um parágrafo, não há clareza sobre a definição do termo, já que é referido como uma dimensão mais complexa da desigualdade e da pobreza, sendo o acirramento de ambas. Compreende-se que deve ser garantido pela assistência social tanto o provimento de acesso a serviços de apoio e sobrevivência como a inclusão a redes de solidariedade e atendimentos.

Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem à reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social. (BRASIL, 2004a, p.31)

A distância estabelecida da visão conservadora não é tampouco explicitada, nem argumentada ou fundamentada. Fala-se em uma ética, referida a partir de três valores: respeito à cidadania; reconhecimento da referência afetiva e moral da família; reestruturação da rede social – os quais podem pender para diferentes marcos ideológicos. Não é explicitada, com clareza, a base conceitual deste julgamento, consentindo que modos de pensar e agir interajam, cruzem-se e sustentem diferentes formas de encarar esta realidade.

Parte-se diretamente para a ênfase que a proteção social especial deve dar à reestruturação de serviços de abrigamento a indivíduos que não contam mais com o apoio familiar. Tal necessidade é considerada em acordo com a história brasileira, na qual muito foram utilizadas instituições de longa permanência para lidar com crianças, adolescentes,

idosos e deficientes carentes, afastados do convívio familiar. Em 2004, no mesmo ano da publicação da PNAS, Rizzini e Rizzini explanavam sobre este assunto:

Mostramos como os questionamentos foram se formando e de que maneira se processaram movimentos de pressão para reformas no âmbito da legislação e do atendimento institucional. O momento atual é de ressurgimento da preocupação em relação ao problema e de novo impulso para reavaliá-lo e combatê-lo. É preciso colocá-lo na pauta da política nacional atual (2004, p.80-81).

Considera-se haver consonância entre o debate teórico acadêmico e a política pública, uma vez que ambas as autoras são pesquisadoras e professoras.

A seguir, é definido que a proteção social especial deve ser afiançada aos cidadãos e às famílias que se encontrem em situação de risco social, os quais podem ser assim considerados quando nas seguintes circunstâncias: “ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (BRASIL, 2004a, p. 31).

Após, o documento aborda a necessidade de atentar-se ao grau de flexibilidade nas ações protetivas e de profundidade no acompanhamento individual e nas interfaces com o poder judiciário. Novamente são feitas considerações que mais denotam aprendizagens provenientes da experiência, do que a apresentação deste nível de proteção social, em termos de definições conceituais e operacionais.

Apresenta-se, então, o que é Proteção Social Especial de Média Complexidade. Inicialmente versa sobre o público alvo, o qual é composto por famílias e indivíduos que já tiveram seus direitos violados³², mas possuem vínculo comunitário e familiar. Sua operacionalização é prevista a partir dos serviços que oferece:

serviço de orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida) (BRASIL, 2004a).

Nada mais é especificado sobre este nível de proteção, integrante do sistema único de assistência social, apenas é feito um comentário relativo ao envolvimento que a média complexidade sustenta com os Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) – implicados com a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário.

³² Eis a principal diferença desta para a proteção social básica.

Sobre a alta complexidade, infere-se que seus serviços visam garantir proteção integral, ou seja: moradia, higienização, alimentação e trabalho protegido aos retirados de seus núcleos familiares e comunitários, sem referências ou sob ameaça³³. São estes:

casa lar; república; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (Semi-liberdade, Internação provisória e sentenciada); o trabalho protegido (BRASIL, 2004a, p. 32).

Nota-se que de todas as ações citadas, apenas a última está mais estreitamente relacionada ao tema da presente pesquisa – apesar de não se extinguirem as possibilidades de relacionamento com as outras. Como todas as demais, ela também não é exposta por descrições mais amplas, de maneira que se torna, por ora, bastante complicado fazer considerações a este respeito. Desse modo é simplesmente apresentado o nível de complexidade alta da proteção social especial.

Sobre a gestão, reafirma-se o que é tratado pelos demais documentos já estudados. Entretanto, para além das diretrizes da participação social, descentralização político-administrativa e primazia do Estado na condução da política, trata-se aqui de apresentar os seguintes eixos estruturantes e subsistemas: territorialização; matricialidade sócio-familiar; relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; recursos humanos; informação; monitoramento e avaliação - denominados também como 'bases organizacionais'. Define-se que os serviços socioassistenciais serão organizados de acordo com as seguintes referências: vigilância social; proteção social; defesa social e institucional - implicadas com: 1) a sistematização das informações sobre riscos e vulnerabilidades sociais e também sobre a cobertura institucional para o atendimento de tais situações; 2) as três seguranças já descritas - à sobrevivência, à acolhida, e ao convívio e à vivência familiares e comunitárias³⁴; 3) o direito ao atendimento digno, ao tempo³⁵, à informação, ao protagonismo, à manifestação de interesses, à qualidade do atendimento e ao convívio familiar e comunitário³⁶.

Não obstante, é desenvolvido um texto para cada eixo estruturante e para cada subsistema da base organizacional. Em síntese, a matricialidade sócio-familiar compreende o entendimento que a família é o espaço privilegiado de proteção e socialização primárias; que a atual conjuntura econômica tem reflexos diretos nas recentes transformações na composição de famílias contemporâneas; que elas se constituem através de dinâmicas conflituosas e

³³ Eis a principal distinção entre o público da proteção social especial de média e da alta complexidade: a relação estabelecida com o grupo familiar e a comunidade.

³⁴ Aqui elas são descritas de forma mais detalhada que anteriormente.

³⁵ Pela redução da espera e garantia do acesso, de acordo com a necessidade.

³⁶ Nota-se que este último repete exatamente o exposto como garantia da proteção social.

também por desigualdades; que a assistência social deve levar em consideração tanto esta realidade como o arcabouço legal proveniente da Constituição Federal, LOAS, Estatuto da Criança e do Adolescente, do Idoso e de outros documentos os quais apontam a centralidade no grupo familiar (BRASIL, 1998, 1990b, 1993, 2003b). Considera-se, portanto, que se buscou fundamentar uma concepção de família que não congrega valores tradicionais, como o formato nuclear, embasada na complexidade das relações intrafamiliares, em oposição à visão focalista e restrita, amplamente difundida na realização de ações na área da assistência social.

A respeito do eixo da descentralização político-administrativa e territorialização, para além do já considerado e que se encontra presente nas demais legislações, são referidas: a necessidade de abrangência às singularidades socioterritoriais, respeitando diferenças culturais, econômicas, sociais; a superação da fragmentação por recortes setoriais, possibilitando a integração de políticas sociais com base nos territórios em que são desenvolvidas; a ênfase ao trabalho em rede; a classificação dos diferentes portes de municípios, a fim de possibilitar que a organização da política se estabeleça com parâmetros unificados, em realidades tão diversas.

Sobre as novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, aponta-se para uma sociedade parceira na condução da política pública. Mas dada a gravidade dos problemas sociais no Brasil, apenas o Estado haveria de ter estrutura suficiente para coordenar tais ações e agregar os diferentes atores envolvidos. Assim, a necessidade de fortalecimento das redes, de maneira a manter a corresponsabilidade e estabelecer a cogestão da política com as entidades que a desenvolvem, deve estar em acordo com a primazia do Estado na condução do SUAS. Destaca-se a diversidade de orientações que fundamentam o trabalho das entidades que compõem a rede socioassistencial. Neste sentido, é fundamental buscar a unidade no acesso ao atendimento e na garantia de sua qualidade, de modo que não haja interdições por credo, etnia, orientação sexual nem por outras formas de manifestação da diversidade humana. Para o atendimento integral das necessidades das populações em seus territórios, torna-se imprescindível qualificar a administração pública para dar conta de suas atribuições e articular organizações não-governamentais, organizações governamentais e segmentos empresariais.

O financiamento tem como base o estabelecido na lei orgânica e no decreto nº 1.605/95, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atribuindo-lhe o objetivo de financiar o BPC e apoiar as demais ações de assistência social (BRASIL, 1995). Trata dos repasses fundo a fundo; de projetos e programas específicos; do cofinanciamento pelas três esferas de governo e dos pisos de atenção. Pauta-se a observância a diagnósticos

situacionais como parâmetro para distribuição dos recursos e a necessidade de criação de uma Norma Operacional Básica na qual constem tais pressupostos. Propõe-se a elaboração de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e educação. Recomenda-se que 5% dos recursos orçamentais dos entes governamentais sejam utilizados com esta política.

O controle social apoia-se, como espaços privilegiados de participação, nas conferências - para avaliar a situação, verificar avanços, definir diretrizes - e nos conselhos - para deliberar e fiscalizar a política e sua execução financeira, aprovar os planos, propostas orçamentárias, critérios de partilha de recursos, normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a rede socioassistencial. As comissões bi e tripartite constituem-se como instâncias de pactuação da gestão compartilhada, que democratizam o Estado. Aponta-se ainda para a necessidade de integração dos CNAS com conselhos de outras políticas sociais, a fim de articulá-las, nos diferentes níveis de governo e entre os diversos setores do controle social.

Ademais, inscreve-se um subtítulo tratando dos desafios para a participação nos conselhos e assim considera-se que a assistência social foi 'elevada' ao caráter de direitos, diferenciando-se do viés assistencialista, mas que os 'assistidos' têm "demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos" (BRASIL, 2004a, p.46). Infere-se que por isso há necessidade de ampla formação e capacitação, de investimentos e financiamentos, que envolvam esses setores. A PNAS sugere o resgate da participação dos sujeitos desorganizados e dispersos e a garantia de divulgação de informações para o controle desta política social.

A política de recursos humanos demanda sujeitos qualificados que atendam às especificidades da expressão da exclusão social. Sugere-se que tais trabalhadores devem superar a visão que os define como realizadores de programas, assumindo-se como viabilizadores de direitos. Pondera-se que "a incapacidade de gerar carreira de Estado tem gerado desestímulo nos trabalhadores que atuam na área" (BRASIL, 2004a, p.48), assim é citada a prioridade de criar um plano de carreira para os trabalhadores da política pública. Valores como o serviço público e a priorização de concursos públicos, como forma de enfrentamento à precarização do trabalho, "na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais" (BRASIL, 2004a, p.48) devem ser reconhecidos. Enfatiza-se a necessidade de criação de uma Norma Operacional Básica que pormenorize as atribuições, os perfis, as qualificações, entre outros aspectos dos recursos humanos do SUAS.

A informação, o monitoramento e a avaliação consistem na necessária criação de um sistema de informação que disponha sobre os dados da política pública. Este deve possibilitar

a integração de elementos de interesse para o campo socioassistencial, definindo-se indicadores e possibilitando diagnósticos e avaliações. Ademais, comentam-se as necessidades de modernização administrativa, desenvolvimento tecnológico e construção de ferramentas informacionais, pautados na democratização, na construção de um sistema com novos parâmetros, que incidam diretamente nos graus de eficácia, efetividade e eficiência da assistência social.

Feitas as argumentações sobre as bases organizacionais da gestão do SUAS, redigem-se as considerações finais, nas quais são citadas as demandas regulatórias e operacionais, advindas do planejamento estratégico anteriormente exposto. Para tanto, é frisado que “a experiência acumulada da área mostra que é preciso articular distribuição de renda com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias” (BRASIL, 2004a, p.52). A interface sugerida entre a política de segurança alimentar, a de transferência de renda e a de assistência social aponta para uma gestão a ser consolidada com base na integração das políticas sociais, mas, mais do que isso, impõe a implementação das três seguranças afiançadas, considerando a interdependência que estabelecem entre si.

Ao final do estudo sobre o documento fica-se com a sensação de haver exígua possibilidade de se vislumbrar a realização do que foi pensado em termos ideais para a Política Nacional de Assistência Social. Contudo, a complexidade com que foi tratada sugere a possibilidade e a expressão do aprofundamento do debate, bem como da qualificação do processo de institucionalização dos recursos e esforços que visam operacionalizá-la. Assim, não necessariamente a política tem melhor alcançado seus objetivos (dados concretos quanto a isso não foram expostos), mas tem, inquestionavelmente, se consolidado por vias legais e institucionais, as quais promoveram condições para sua redação e promulgação.

Questiona-se, entretanto, o peso legal que obtém, por estar exposta em ato normativo infralegal – como a resolução é juridicamente denominada. De acordo com um estudo feito sobre as resoluções emitidas pelo Conselho Nacional de Previdência Social, verificou-se o baixo impacto dessas sobre a condução da política pública que controla (DELGADO, 2002). Recaem sobre elas questões muito mais regulamentares, administrativas, normativas internas, do que propriamente deliberações acerca da previdência social. O caso por ora analisado envolve uma resolução de natureza deliberativa.

Do total de resoluções analisadas, apenas 0,4% são propositivas e 1,7% são deliberativas, sua eficácia, medida pela existência de norma legal que as realiza, é de 28,6% e 44,8%, respectivamente. Essas proporções mostram que a atuação do CNAS é insatisfatória se analisada do ponto de vista de suas responsabilidades legais e das exigências para sua plena eficácia e execução (CHAGAS, 2003, p.24)

Apesar disso, elas também podem representar avanços em termos de controle da política pública, por poderem servir como referência para feitos posteriores. Portanto, em termos legais, o documento analisado, além de se prestar à sistematização de anseios dos atores envolvidos com a política pública, formaliza a existência desta em âmbito nacional. Consiste na tentativa de romper com uma prática assistemática envolta por favores e interesses políticos, em nome do suprimento das necessidades básicas da população menos favorecida.

Entretanto, a maneira como é trabalhada a questão do controle social gera surpresa. O entendimento evidenciado, quando se postula a necessidade de resgatar os usuários e capacitá-los para o exercício do controle social, parece um tanto quanto tutelador – justamente o que anteriormente se refutara. O baixo nível de atuação da população é atribuído à relação sustentada pelo assistencialismo. Mesmo assim, percebe-se certo desconforto ao se falar nos ‘assistidos’, uma vez que o termo foi posto entre aspas e grafado em itálico. Esse receio pode advir do conflito evidentemente disperso nas muitas ações disseminadas no território brasileiro, bem como nos múltiplos atores que compõem o campo assistencial no Brasil.

Percebem-se os resguardos em relação aos interesses dos recursos humanos trabalhadores da assistência social. Impressiona que se trata mais sobre eles do que sobre a própria questão relativa ao trabalho, no que tange aos objetivos e responsabilidades previstos na constituição e na LOAS, haja vista a superficialidade com que é tratada no documento a integração ao mercado de trabalho. Apesar de as questões relativas aos recursos humanos serem estruturais no sentido da operacionalização da política como um todo, o objetivo que visa promover tem, no mínimo, igual importância. Porém, textualmente falando, aos profissionais da assistência social é dada maior atenção na medida em que são merecedores de um subtítulo na estrutura do documento ‘A Política de Recursos Humanos’. Cabe advertir que a força de trabalho disponível no SUAS deve estar submetida aos objetivos do sistema.

Assim como a política pública provém de um emaranhado de práticas, por muito tempo indefinidas e submersas em variados interesses, a partir desse olhar sobre a PNAS, percebe-se o empenho em construir contornos mais sólidos direcionados pelo anseio da consolidação de um direito. Tal conflito foi muito bem explicitado na Constituição Federal, pois apesar de a assistência social firmar-se no tripé da seguridade, ao serem citados os direitos sociais, este direito não é citado, em detrimento do termo utilizado: “assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988, art. 6º). Conclui-se que a energia dispensada para a deliberação acerca dessa política pública, tal qual das ações que a precederam, sugere a institucionalização de exercícios e valores em disputa. A interpretação do documento está

sujeita a leituras diversas e os modos de implementar esta política também. O esforço realizado intentou explicitar tais relações.

Através da Resolução nº 130 de 25 de julho de 2005, o CNAS aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2005a). Neste ato, fica estabelecido que esta deve ser encaminhada ao órgão da administração pública, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para que seja publicada como portaria. Por meio de ato normativo infralegal, surge, portanto, o instrumento que se tornou a maior referência em termos operacionais do Sistema Único em questão. Assim como na PNAS, em termos jurídicos, conforma-se num aparato que ressalva, em sua natureza, *status* hierárquico bastante inferior, se considerados os demais documentos.

A apresentação do documento expõe o compromisso ‘deste governo’ em afiançar a política e a assistência social, garantindo o alcance a todos que dela necessitem, de maneira a avalizar a proteção social no país. Para tanto, deve-se efetivar a participação de todos os implicados neste processo, tais como: “gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários, entidades parceiras e sociedade em geral” (BRASIL, 2005a, p. 07) - há referência ainda a todos os que fazem voz e coro na luta por esta conquista.

Justifica-se a construção da NOB/SUAS através de breve resgate histórico sobre a organização da assistência social no país. Assim, faz-se alusão às décadas de 30 e 40, do século XX, quando foram criados o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS e a Legião Brasileira de Assistência - LBA. No âmbito de municípios e estados, houve grande participação das primeiras damas no crescimento e desenvolvimento de ações no campo assistencial. Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974³⁷, a assistência foi vinculada à política de previdência social, compondo, assim, a proteção social. Entretanto, neste momento, sua conceituação não foi capaz de definir uma unidade para a política de assistência social no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Em contraposição ao modelo centralizado por tal sistema, em 1988, adveio nova perspectiva: ao não reconhecimento dos estados e municípios, firmou-se a unidade nacional; ao caráter indefinido, o dever do Estado; ao favor, o direito; à centralidade federal, a descentralização; e, finalmente, a democracia como princípio. Nota-se que o reconhecimento destes fatos históricos, como justificativa, busca introduzir as bases conceituais da política que ora se regulamenta. É explicitamente considerada a falta de uma proposta nacional, o que

³⁷ No texto da NOB/SUAS diz que o ano em que foi criado o referido ministério é 1977, porém a lei que promulgou sua existência foi a de n.º 6.036/74 (BRASIL, 1974).

sempre contribuiu com a execução de múltiplas experiências em direções diversas. O modelo de gestão proposto fundamenta-se nas relações intergovernamentais, como estratégia de revisão do papel do Estado. Nesse sentido, são retomados os feitos regulatórios desde a promulgação da Constituição Federal, passando por LOAS, NOB/97, NOB/98 e PNAS. Esse processo levou à criação de fundos, conselhos e planos de assistência social municipais, como condição para os repasses financeiros federais. Embora a consolidação dos instrumentos de gestão e de seus mecanismos, observa-se que não ficou clara a responsabilidade de cada ente federativo em relação à política como um todo. Para o financiamento dos serviços, ficaram estabelecidos os repasses regulares e automáticos. Para as demais ações, dado seu caráter não continuado, ficou estabelecida a utilização do modelo convencional.

Valendo-se de tais orientações, a NOB/SUAS visa regulamentar as definições das PNAS, principalmente no que se refere ao funcionamento do SUAS. Para tanto, versa sobre:

A divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle desta política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (BRASIL, 2005a, p.11)

A respeito da NOB/SUAS, sugere-se que ela provém de um pacto entre os entes federativos, haja vista a necessidade de unificação da política de assistência social em todo o território nacional.

Fala-se em eixos estruturantes de gestão, os quais retomam os definidos na PNAS (BRASIL, 2004a), aos quais foram acrescentados mais dois: a precedência da gestão pública da política e o alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários. Observa-se, no entanto, que diferentemente do antigo documento, não há descrição sobre cada um. Reaparecem, com algumas modificações: a matricialidade sociofamiliar, tinha o último termo antes grafado ‘sócio-familiar’, este transformou-se, por aglutinação, em sociofamiliar³⁸; a descentralização político administrativa separa-se da territorialização; ao financiamento acrescenta-se “partilhado entre os entes federados”; a valorização da presença do controle social é destacada; em vez de política de recursos humanos, conclama-se sua qualificação; à informação, ao monitoramento e à avaliação adiciona-se “sistematização de resultados”; a participação popular/cidadão usuário não aparece precedido por ‘desafio da’, como na PNAS. Não é explicado o que se entende por cada eixo, não se podem inferir muitas considerações,

³⁸ No tempo decorrido entre as publicações dos documentos, não houve mudança nas regras ortográficas portuguesas.

porém, essas modificações permitem visualizar o desenvolvimento das ideias anteriormente expostas, no sentido de ter havido necessidade de transformá-las, embora de maneira pontual.

Os princípios organizativos do SUAS são uma novidade, jamais esse termo tinha sido encontrado. São descritos dezoito princípios, cada um em tópico próprio. Surpreende que apenas a universalidade e a territorialização reaparecem, sendo que a diretriz da descentralização é também exposta aqui. Os demais se referem: à integração das ações em rede hierarquizada em parceria com organizações e entidades de assistência social; ao comando único por esfera da gestão; à referência por meio de normas operacionais básicas; ao sistema ascendente de planejamento; à presença de espaços institucionais de defesa socioassistencial e de sistema de regulação social das atividades públicas e privadas de assistência social; ao sistema de gestão orçamentária; ao sistema de gestão de relações interinstitucionais, intersecretariais, intermunicipais e metropolitanas; ao sistema democrático e participativo de gestão e de controle social; ao sistema de gestão de pessoas; à articulação interinstitucional entre competências e ações com os demais sistemas de defesa de direitos humanos; à articulação intersetorial do SUAS com o SUS, o Sistema Educacional e o Sistema Nacional de Previdência Social; à articulação interinstitucional com o Sistema Nacional e Estadual de Justiça. Dessa forma, mostra-se como, em acordo com os eixos estruturantes, ficam estabelecidos pontos de partida mais definidos, com maior clareza, principalmente em termos operacionais, no que se refere à gestão do sistema.

O mesmo se percebe na descrição das funções da assistência social que são mais bem detalhadas e discutidas na NOB/SUAS. Apesar de citadas, elas não foram assim classificadas na PNAS. A proteção social, a vigilância social e a defesa social e institucional foram então consideradas como referências para a organização da rede socioassistencial, no capítulo que trata da gestão, e não como funções, com subtítulo próprio, como no documento agora analisado.

Ao dispor sobre a função da Proteção Social, são estabelecidos e explicados princípios e seguranças. É curioso que a matricialidade sociofamiliar e a territorialização descritas como eixos de gestão se fazem presentes como princípios dessa função. A integração à seguridade social, definida implicitamente como princípio organizativo aparece aqui também. A proteção pró-ativa e a integração às políticas sociais e econômicas ³⁹ têm, neste espaço, suas primeiras aparições nos documentos estudados. Constata-se que todos os princípios são fragilmente definidos, considerando que, com exceção da matricialidade e da

³⁹ Pode-se considerar que esta integração foi sugerida como competência do órgão da administração pública na LOAS (art.19, XII).

territorialização, um pequeno parágrafo, com uma frase apenas, comporta suas definições. A ressalva justifica-se pela existência, respectivamente, de quatro e três tópicos explicativos, que mesmo com maior espaço para explicitar seus sentidos, não aprofundam as concepções almejadas. Contudo, em comparação com a Política Nacional, há significativo esforço em busca de maior precisão na utilização dos termos.

Algo semelhante constata-se em relação às seguranças com as quais a função da Proteção Social está implicada. Nota-se que a única que é intitulada tal qual na PNAS (BRASIL, 2004a), é a segurança à acolhida. A segurança social de renda desarticula-se da autonomia e da sobrevivência, sendo a esta última é acrescida da expressão “a riscos circunstanciais” e à penúltima é afiançado seu desenvolvimento em âmbito individual, familiar e social. A segurança, que antes afirmava apenas o convívio e a vivência familiar, agora é prevista em âmbito comunitário e social. Tais alterações sugerem amadurecimento na discussão sobre o tema, mas de maneira ainda frágil, uma vez que as definições contidas no texto são rasas e superficiais. De qualquer modo, indicam resumidamente orientações e nortes sobre aonde se almeja chegar com tais garantias. Ainda sobre a Proteção Social, explicitam-se seus objetivos nos diferentes níveis que a comportam, retomando-se o descrito na PNAS (BRASIL, 2004a).

A função da Defesa Social e Institucional sofre significativa transformação. Ao invés de dispor sobre os seis direitos conclamados na Política Nacional, disserta-se primordialmente sobre a necessidade de superar a prática da tutela, promovendo o protagonismo dos usuários e lhes conferido a responsabilidade pela promoção de seus direitos. Para tal são previstos espaços de escuta e orientação, bem como a necessária integração entre as políticas da seguridade social. Além disso, aborda como deve ser a concepção sobre universalização dos direitos e da cidadania e a sustentação da auto-organização do cidadão e da família na dinâmica da rede socioassistencial.

O que se poderia considerar relativamente pouco elaborado passa a representar uma grande confusão no que se refere a esta função do sistema único, pois apenas dois direitos descritos na PNAS (BRASIL, 2004a) são implicitamente citados. Os demais desaparecem sem nenhuma justificativa aparente. O texto resume-se a concepções sobre temas bastante discutidos e realmente importantes na política pública. Porém, objetivamente, pouco se esclarece sobre o que é defesa social e institucional. Nesse sentido, a operacionalização, intenção explícita numa norma operacional, não é adequadamente revelada. Considerando ainda a demasiada imprecisão no sentido das frases que compõem o texto, a exemplo da seguinte, que trata da dinâmica da rede socioassistencial: “abre espaços e oportunidades para

o exercício da cidadania ativa no campo social, atuando sob o princípio da reciprocidade baseada na identidade e reconhecimento concreto” (NOB/SUAS, 2005, p. 18) – o que seria este princípio é algo muito vago.

Curiosamente, na descrição do que deve ser a terceira função, a vigilância social, retomam-se todos os tópicos anteriormente publicados, exceto o que se refere à identificação de vítimas de preconceitos por etnia, gênero e opção pessoal. Repetem-se as demais implicações, sem nenhuma inovação, a não ser a criação do sistema público de dados das organizações de assistência social. Assim, se pouco foi desenvolvido anteriormente, agora uma parte foi suprimida, sem explicação aparente ou explícita. Em síntese, a enorme importância dessa função refere-se à possibilidade de mapear a realidade da população usuária, como forma de qualificar a gestão do SUAS. Entretanto, a busca do conhecimento do cotidiano da vida das famílias, como se propõe, é desarrazoadamente amplo.

A fragilidade das definições das três funções, bem como a repetição de princípios que outrora eram eixos, diretrizes ou objetivos da política perpassa todo o texto. Isso, no entanto, não diminui a importância do que foi escrito, muito menos do SUAS. Observa-se, todavia, que é necessário verificar as imprecisões, as contradições, as brechas para as dificuldades de implementação, se houver a intenção de aprimorá-la.

Na definição da rede socioassistencial, afirma-se que ela consiste em um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada. Verifica-se a recapitulação do que foi definido na LOAS, em 1993, e na PNAS, em 2004, como serviços, programas, benefícios⁴⁰ e projetos de assistência social. Observa-se que, para além dessas considerações, aprofunda-se significativamente o entendimento sobre ela, sendo explicitados seus parâmetros:

- a) oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;
- b) caráter público de corresponsabilidade e complementariedade entre as ações governamentais e não governamentais de assistência social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- c) hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade face à demanda;
- d) porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica através de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;
- e) territorialização da rede de assistência social sob os critérios de: oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais;
- f) caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não governamental;

⁴⁰ A ‘transferência de renda’ é definida como um benefício que visa ao repasse direto de recursos dos fundos como forma de acesso à renda, com a finalidade de combater a pobreza.

g) referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais. (BRASIL, 2005a, p.20)

Tais parâmetros permitem melhor entendimento de como devem ser estruturadas as ações da assistência social. Percebe-se que os princípios organizativos da proteção social, referentes à territorialização e à hierarquização das ações, se fazem presentes novamente aqui, porém, como dito, no *status* de parâmetros. Trata-se também de expressões da realidade da política pública que, de acordo com os anseios legais, devem ser combatidas, ou seja, ao subscrever a necessidade de integração, padronização e complementaridade das ações, fala-se da tentativa de restabelecer formas pouco cultivadas historicamente no desenvolvimento da assistência, no Brasil. Nesse sentido, a porta única de entrada refere-se à unificação na forma de acesso à política. Tais referenciais prestam-se para enfrentar o clientelismo e o uso da máquina pública com fins político-partidários e patrimonialistas, bem como para qualificar e aperfeiçoar a organização das ações previstas.

A seguir, é tratada a questão territorial dos serviços de acompanhamento da proteção social básica, quantificando a capacidade de 5.000 famílias e até 20.000 habitantes referenciados, por núcleos de incidência de situações de vulnerabilidade social. É interessante que se estipula a necessidade de construção de uma escala gradual de cobertura garantidora de prioridade aos mais vulnerabilizados, porém visando à universalização do acesso à política. Fica explícita a articulação entre os diferentes parâmetros, princípios e diretrizes. Por fim, são elencados os meios pelos quais este nível de proteção social pode ser operado: a) Centros de Referência de Assistência Social – CRAS; b) rede de serviços socioeducativos geracionais, intergeracionais, grupos de interesse, etc.; c) benefícios eventuais; d) benefícios de prestação continuada; e) serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva.

É, portanto, na proteção social básica, que devem ser ofertadas prioritariamente ações voltadas à promoção da integração ao mercado de trabalho. No entanto, pela NOB/SUAS, tanto os serviços quanto os projetos podem estar quer no nível básico quer no especial. Particularmente estes últimos são identificados com o objetivo de prevenir riscos através da garantia de meios de capacidade produtiva que garantam a melhoria da qualidade de vida da população, apesar de ser explícita a possibilidade de atenderem a “famílias e pessoas em situação de risco” (BRASIL, 2005a, p.19).

Aponta-se para uma reflexão, entende-se que a não integração ao mercado de trabalho pode ser considerada um risco na medida em que é uma violação a direitos, sendo assim, deveria ser matéria prioritária da Proteção Social Especial (responsável por ações voltadas a

sujeitos e famílias em situação de risco social). Entretanto, como a Proteção Social Básica responsabiliza-se majoritariamente por esta causa, subentende-se que esteja no rol das vulnerabilidades sociais. Considerar operacionalmente a Proteção Social Especial trabalhando com uma questão tão amplamente difundida na sociedade brasileira pode acarretar uma inconsistência na estrutura da organização proposta. Por outro lado, perspectiva da prevenção por meio da inclusão produtiva é bastante válida no que diz respeito aos demais direitos sociais, bem como ao do trabalho.

À Proteção Social Especial não é especificada nenhuma quantidade de referência. Somente especifica-se o público alvo, de acordo com a violação de seus respectivos direitos:

- a) Crianças e adolescentes em situação de trabalho; b) Adolescentes em medida socioeducativa; c) Crianças e adolescentes em situação de abuso e, ou, exploração sexual; d) Crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, migrantes, usuários de substâncias psicoativas e outros indivíduos em situação de abandono; e) Famílias com presença de formas de negligência, maus tratos e violência (BRASIL, 2005a, p.21)

Nota-se que pessoas em situação de rua, citadas na PNAS quando abordada a função da proteção especial na NOB/SUAS, não aparecem, apesar de as ações que operacionalizam este nível de proteção estarem listadas, incluindo as previstas para este público. Para a gama de pessoas e famílias em situação de risco, conjectura-se: a) rede de serviços de atendimento domiciliar, albergues, abrigos, moradias provisórias; b) rede de serviços de acolhida com repúblicas, casas de acolhida, abrigos e família acolhedora; c) serviços especiais de referência para pessoas com deficiência, abandono, vítimas de negligência, abusos e de violência; d) ações de apoio a situações de calamidade pública e emergência. A definição da operacionalização deste nível de proteção resume-se, no que tange à rede socioassistencial, à identificação dos usuários e às ações previstas para dar-lhes atenção.

Sem maiores inferências, parte-se para o subtítulo da Gestão Compartilhada de Serviços, no qual, primeiro são expostos dois princípios que a embasam: o da subsidiaridade, que indica o cuidado para não haver sobreposição de competências entre os entes federados, e o da cooperação, que sugere o compartilhamento de responsabilidades de forma regionalizada para a garantia de serviços que atendam mais de um município.

O SUAS prevê quatro tipos de gestão: dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União. A gestão dos municípios é subdividida em três níveis: inicial, básica e plena. Para cada um dos níveis são estipulados requisitos, responsabilidades e incentivos. Fica estabelecida uma escala ascendente, pela qual, gradativamente, se instituem mais deveres, condições e estímulos. Para tanto, situam-se pisos de proteções para repasses financeiros, bem como serviços, programas, projetos, benefícios e ações, os quais devem ser garantidos em

termos qualitativos e quantitativos⁴¹. Todos os níveis devem estar de acordo com as premissas da LOAS e devem, portanto, conservar atualizados seus instrumentos de gestão. Nos municípios não habilitados, o gestor estadual é quem deve responsabilizar-se pela política de assistência. Acerca da habilitação e da desabilitação são detalhadas todas as condições necessárias para cada nível.

Aqui se observa que somente na gestão plena são citados programas e projetos de promoção da inclusão produtiva, como responsabilidade, e a partilha dos recursos existentes a estes, como incentivo. É interessante que, quando foi tratada a proteção social, no subtítulo da rede socioassistencial, falou-se em serviços e projetos – e não em programas. No espaço do documento destinado às questões relativas à gestão, estes serviços desaparecem. Supõe-se que, na gestão básica, por ter que assumir a proteção social básica, tais ações já estariam incluídas. Se isso é possível, não é explícito, portanto torna-se apenas presumível.

As gestões do Distrito Federal e dos Estados também se responsabilizam pela promoção da inclusão produtiva. Para o Distrito Federal são citados programas e projetos com responsabilidades e incentivos para o aprimoramento do Sistema, porém, no que se refere aos Estados, aparecem somente projetos, com responsabilidades e incentivos⁴². Para a União são previstas só responsabilidades, dentre elas, a articulação às políticas socioeconômicas e os projetos de enfrentamento à pobreza aproximam-se do tema em estudo. Tais projetos devem ser apoiados técnica e financeiramente pela União, porém devem ser executados por Estados e Municípios de Gestão Plena - as demandas relativas à pobreza não são, porém, exclusividade destes. Como bem apontou a análise situacional, perpassam grande parte das cidades pequenas do Brasil. Apontam-se estas duas incoerências como forma de chamar atenção sobre possíveis fragilidades na própria concepção do sistema, no que alude à promoção da inclusão produtiva prioritariamente.

Logo após, são detalhados os instrumentos de gestão. Primeiro é exposta sua definição genérica: ferramentas técnico-financeiras de planejamento do SUAS e da Política, tomando por base os diagnósticos situacionais e os eixos de proteção básica e especial, nas três esferas de governo. O Plano de Assistência Social compreende o planejamento estratégico que organiza, norteia e regula a execução da política pública. Anualmente, deve-se construir o plano de ação no respectivo domínio de gestão. O orçamento refere-se ao detalhamento financeiro, abarcando previsões anuais e plurianuais, de acordo com a legislação vigente,

⁴¹ O porte do município é definido de acordo com o número famílias referenciadas e com o número mínimo de CRAS nele existentes.

⁴² A expressão “para o aprimoramento do Sistema” encontra-se somente nas competências de gestão do Distrito Federal.

explícitos nos Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A Gestão da Informação, do Monitoramento e da Avaliação visa definir estratégias para a produção, o armazenamento, a organização e a disseminação de dados, a fim de garantir condições estruturais para a gestão da assistência, atrelados a tecnologias de informação, garantindo a avaliação de resultados para balizar os respectivos planejamentos. Os Relatórios Anuais de Gestão devem ser elaborados pelos gestores para serem referendados pelos conselhos, com a finalidade de avaliar a execução da política no exercício de um ano, sintetizando, formalizando e divulgando os resultados obtidos.

As Instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação têm capítulo próprio. Infere-se que tais espaços formalizados materializam o princípio democrático e a diretriz da descentralização. Define-se que a articulação dar-se-á por meio da participação aberta, seja em conselhos, fóruns, associações, dentre outros, com função propositiva nos diferentes níveis de gestão. A Pactuação deve ser feita através das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CIB e CIT). A primeira congrega gestores estaduais e municipais, com atuação estadual. A segunda, de âmbito nacional, é composta por gestores federais, estaduais e municipais. Ambas destinam-se a pactuar estratégias de implementação do SUAS, elaborar acordos, critérios e procedimentos de transferências de recursos. Elas estão diretamente implicadas com a operacionalização da política como instância que firma encargos aos entes governamentais e são subordinadas aos conselhos dos respectivos níveis federativos. A deliberação ocorre por meio dos conselhos e conferências de assistência social. Ela é balizada pelas atribuições expostas na LOAS, em legislações específicas com este fim e na NOB/SUAS. Em suma, as CIB e a CIT devem zelar pela efetivação do SUAS, conformando o controle social – este que materializa o viés da participação na gestão, mas que diferentemente da PNAS não ganha espaço específico no texto de um capítulo, pois se distribui nas diversas partes desta norma operacional.

Descontados os anexos, o capítulo que trata do financiamento ocupa quase um terço da NOB/SUAS, tal a importância que lhe é atribuída, em termos operacionais, para a política. Inicia versando sobre os fundos de assistência social, os quais se vinculam diretamente aos órgãos públicos. Eles são subordinados a estes e aos respectivos conselhos. Figuram-se como forma transparente de partilha e captação dos recursos destinados à política de assistência social. Apesar de retomar as considerações presentes na LOAS e na PNAS, observa-se o aprofundamento, principalmente no que diz respeito à operacionalização, a exemplo da necessidade de pactuação anterior, nos níveis dos Estados e da União, para a viabilização de gastos. Como unidades orçamentárias, além de alocar recursos para subsidiar a execução das

ações de assistência social, por vezes de maneira cofinanciada, nos casos dos fundos municipais e estaduais, visam garantir o comando único e a primazia da responsabilidade do Estado frente à política pública.

A descentralização político-administrativa, no que tange ao financiamento, incita o sistema federativo da república brasileira, pois se reserva autonomia aos entes federados, em termos administrativos e fiscais. As diferentes competências devem ser respeitadas e as incumbências ancoradas financeiramente através dos fundos. Define-se que cabe “à União as matérias e questões de interesse geral, nacional. Aos estados as matérias e assuntos de interesse regional e aos municípios, os assuntos de interesse local” (BRASIL, 2005a, p.52).

A partir de então fica estabelecido que a referência para os gastos dá-se com base no SUAS; deve-se observar condições gerais para transferências de recursos para o cofinanciamento; respalda-se os mecanismos de transferência de forma regular e automática para os serviços e benefícios, sendo que para programas e projetos, por meio de conveniamentos com duração determinada; o fomento à organização das ações têm que obedecer a critérios de partilha e transferência de recursos; é necessário que haja condições de gestão nos municípios. A cada um desses tópicos é direcionado um subcapítulo.

Quando se indica a referência do uso dos recursos com base no sistema único, alude-se aos conceitos acima trabalhados como matricialidade sociofamiliar, descentralização, cofinanciamento, enfim, todas as normativas que sustentam a operacionalização desta política, como estabelecem a NOB/SUAS e demais legislações. A partir destes conceitos, visualizam-se os esforços para unificar a operacionalização da assistência social com fins democratizar o acesso às suas ações e qualificá-las. A unidade proposta, ao mesmo tempo em que estabelece princípios e diretrizes, convoca a organização financeira ao enfrentamento de traços político-culturais existente no Brasil.

As condições gerais para a transferência visam fortalecer a corresponsabilidade entre os entes federados. Em virtude disto, como condicionalidades impõe-se que sejam garantidos e respeitados os parâmetros expostos. Objetiva-se, portanto, incentivar o reordenamento da assistência social em consonância com os ditames por ora estudados.

Com o intuito de agilizar os fluxos de movimentação dos recursos, a continuidade dos serviços e a descentralização, sugerem-se mecanismos de transferência. O repasse regular e automático fundo-a-fundo visa apoiar a cooperação técnica e financeira, bem como o cofinanciamento das ações nos diferentes tipos de gestão. A informatização dos convênios para os programas e projetos é mais um mecanismo previsto. É ainda estabelecido o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira como meio de prestação de

contas aos conselhos, além do Relatório Anual, a fim de possibilitar o controle social dos gastos públicos. A fiscalização deve também ser realizada pelos Tribunais de Contas de cada ente federativo. A possibilidade de verificação por intermédio de auditorias, inspeções, análises de processos, compreende exemplos de mecanismos propostos, apesar de outros poderem ser oportunamente aprovados, caso haja necessidade.

Os critérios de partilha e transferência de recursos, de acordo com a LOAS e a PNAS, devem ser propostos pelo órgão da administração pública. Este processo objetiva garantir parâmetros equitativos de gestão financeira. Na NOB/SUAS, são especificados separadamente. Portanto, no que se refere à partilha, fica estabelecido que devem ser pactuados nas CIB e CIT, e deliberados pelos conselhos, como meio de democratizar tal processo. Cita-se o inciso IX do artigo 18º da LOAS, no qual são definidos alguns indicadores que visam balizar uma metodologia objetiva, universal e transparente. Busca-se, a partir desse empenho, discernimentos que possibilitem a equalização, a priorização e a projeção da universalização da Política de Assistência Social.

São, a seguir, estipuladas variáveis que permitem a identificação da população vulnerável. As pessoas residentes que apresentarem uma ou mais das características relacionadas podem ser consideradas público alvo do SUAS. A cada variante é identificada a fonte de referência, bem como o ano em que foram produzidos tais dados. A contabilização destas ocorrências, por território, permite a construção da Taxa de Vulnerabilidade Social.

Na Proteção Social Básica, são definidos os seguintes critérios: porte populacional dos municípios; taxa da vulnerabilidade social por estado; cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura⁴³. A eleição de cada um é justificada e são detalhados os indicadores que permitem sua quantificação. São retomados os portes populacionais anteriormente definidos pela PNAS, baseados no número de habitantes por município – consolidando-se o primeiro critério. O segundo foi explicitado na introdução deste item, mas nesse caso tem amplitude estadual. A elaboração do terceiro é explicada passo a passo. Assim, se estabelecem indicadores básicos, que consistem em três pré-estabelecidos e fixados, com fontes e descrições determinadas, sendo comuns a todos os portes de populacionais dos municípios. Os indicadores complementares são sensíveis ao porte populacional, de maneira que para cada um destes são sugeridas distintas variáveis de análise. Três escalas são definidas: municipal – para municípios de pequeno porte I e II; regional – para municípios de médio e grande porte; nacional – para as metrópoles. Observa-se que todos devem passar

⁴³ Não são excludentes entre si.

pelas respectivas instâncias de pactuação. A metodologia de cruzamento dos indicadores estabelece pesos para os diferentes indicadores, bem como a ordem de prioridade que deve ser tomada. A aplicação dos critérios de partilha é apresentada a partir de seus três passos e de suas respectivas descrições e produtos. A distribuição dos recursos partilhados deve obedecer à seguinte ordem de prioridade: adesão ao SUAS; habilitação; distribuição do mínimo de CRAS estabelecido por porte populacional.

Para a partilha no nível da Proteção Social Especial, são previstos outros critérios. No que se refere ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e às ações de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, situam-se critérios de acesso e critérios de priorização. Os critérios de partilha para os demais serviços de alta e média complexidade ficaram de ser definidos assim que forem definidos parâmetros e características para sua implantação. O que foi apresentado é concebido como básico para a política de assistência social, havendo necessidade, o CNAS pode estabelecer outros, pertinentes aos processos anuais de partilhas.

Sobre os critérios de transferência de recursos fundo a fundo, inicialmente define-se que só serão possíveis caso as condicionalidades já descritas sejam cumpridas. Para tanto, ficam instituídos os seguintes pisos: piso básico fixo, piso básico de transição e piso básico variável – para a proteção social básica; piso de transição de média complexidade, piso fixo da média complexidade, pisos de proteção social especial de alta complexidade I e II – para a proteção social especial. Para cada um deles apresentam-se as ações que devem ser desenvolvidas, bem como os cálculos que os conformam.

O último subcapítulo referente ao financiamento aborda questões relativas ao cofinanciamento, retomam-se, pois, as orientações sobre o sistema participativo e descentralizado. A fim de garantir participação dos entes federados na gestão financeira, deve-se considerar suas respectivas atribuições, competências e responsabilidades. Definem-se condições que servem de bases para o cofinanciamento, por parte dos Municípios⁴⁴, Distrito Federal, Estados e União⁴⁵.

Curiosamente, na descrição específica dos encargos referentes aos Municípios de Pequeno Porte I e II, comenta-se a necessidade de sua participação no financiamento das ações de Proteção Social Básica, dentre elas são citados os programas de inclusão produtiva. Visto que, até então, não havia sido explicitada essa responsabilidade, compreende-se que

⁴⁴ São diferenciados de acordo com os portes populacionais: pequeno porte I e II; médio e grande porte; metrópoles.

⁴⁵ São consideradas ainda possibilidades de compartilhamento de responsabilidades em situações específicas e nos consórcios públicos.

aqui se torna visível uma fragilidade da NOB/SUAS, qual seja: a falta de clareza e coerência no que se refere especificamente a este tópico o qual, anteriormente, poderia ser presumido, mas que, por essa parte do texto, passa a ser um dever a ser contemplado.

Inicia-se, na sequência, a exposição das regras que subsidiam um processo transitório para a implementação da política. Versa-se a respeito da habilitação e da desabilitação dos municípios, dos fluxos de transição, dos requisitos e documentos necessários para tal, das gestões básicas e plenas do sistema municipal e das instâncias de pactuação. Por último, apresentam-se os anexos, as referências bibliográficas e as contribuições para a construção da versão preliminar da NOB/SUAS.

Avalia-se, ao final do estudo sobre esta normativa, o salto metodológico que expressa tal documento. Apesar das fragilidades expostas ao longo das considerações realizadas, ele subsidia um processo de profícua instauração de parâmetros, critérios, indicadores, eixos, etc. – inédito na história da assistência social no Brasil. Esta última afirmação é inferida, na medida em que se constroem inúmeras portarias, resoluções, decretos, instruções normativas, guias, entre outros, que avalizam as ações propostas, buscando consonância com os apontamentos por ora examinados. No decorrer do próximo capítulo, quando abordado o desenvolvimento das ações de promoção da inclusão produtiva, alguns desses documentos são apreciados, uma vez que consolidam a implementação do Sistema Único de Assistência Social, principalmente no que se refere ao foco temático da pesquisa.

3. O UNIVERSO DA INCLUSÃO PRODUTIVA

Ao se objetivar a integração ao mercado de trabalho, fala-se de um mercado em que a força de trabalho é mercadoria e, portanto, possui valor de troca. Sendo a força de trabalho relação necessária na composição orgânica do capital, enfatiza-se que sua potencialidade está em produzir mais valor do que custa. Em outras palavras, o valor de troca da força de trabalho, medido pelo mínimo necessário à sua manutenção, garante, na relação de produção de mercadorias, que o capitalista pague ao trabalhador menos do que ele produz (IAMAMOTO, 2008; SALAMA, 1975). Nesse sentido, a compreensão de como se formam os valores no sistema de produção capitalista, para além da valoração das diversas mercadorias, ao tratar da mercadoria força de trabalho, especificamente, denuncia os meios pelos quais se concretiza a exploração da classe trabalhadora. A integração ao mercado de trabalho pode significar tão somente a venda da força de trabalho e, portanto, a perpetuação da exploração e da reprodução do sistema e das desigualdades sociais, seja no âmbito do trabalho formal ou informal.

A operacionalização em âmbito nacional da política pública de assistência social conforma-se neste terreno. Como política estatal tenciona as formas de resistência e as ameniza. Faz-se submersa nos valores culturais, reproduzindo práticas assistencialistas e imediatistas, moralistas e conservadoras; enquanto pressiona pela garantia dos direitos adquiridos e conquistados. Ao mesmo tempo, vê-se incapaz de formular respostas a médio e longo prazo, em um contexto de crises que impulsionam o agravamento da pobreza, da fome, de epidemias e de catástrofes naturais, para não citar tantas outras mazelas sociais produzidas, ao longo do desenvolvimento do capitalismo. Como contraponto, porém, constitui-se em espaço de resistência, de aproximação entre os sujeitos sociais que partilham experiências similares, violações de direitos similares e podem socializar iniciativas de enfrentamento, mobilizar esforços coletivos, etc.

Muitas experiências já foram realizadas com o intuito de promover a inclusão produtiva. Em Minas Gerais, o Programa Geração de Trabalho busca superar este desafio. Ferreira e Santos, quando se referem a ele, dizem que o programa

Corre permanentemente o risco de resvalar lamentavelmente pelas trilhas ainda que pontuais do assistencialismo. Se conquistas sociais garantem hoje um tratamento diferente da assistência, nem por isso o hábito da relação paternalista com o 'assistido' isenta as instituições e as pessoas envolvidas com o programa (1996, p.136).

As mesmas autoras afirmam que este programa é produto da “mobilização de esforços voltados para uma política do trabalho que seja capaz de assegurar a construção plena da cidadania” (1996, p.14). Elas destacam, ao longo da sistematização da experiência, desafios e conquistas, tais como: enfrentamento ao desemprego estrutural; reestruturação produtiva; segmentação do mercado de trabalho; geração de postos de trabalho; inserção dos usuários em empregos formais; aumento da autoestima dos sujeitos, etc. Tais noções demonstram o respeito ao tema e a consciência da complexidade das questões que o envolvem.

Em um contexto de flexibilização das relações de trabalho, a integração ao mercado de trabalho constitui-se em desafio ainda maior, não apenas pela integração, mas principalmente pela qualidade através da qual se insere a grande massa de trabalhadores, por exemplo: trabalhos com longas jornadas, superiores ao previsto na legislação; inexistência de férias; ausência de proteção ou benefício; trabalhos envolvendo grandes riscos, extrema força física, desgaste demasiado, sem folga e com péssima remuneração. O mercado de trabalho é o *locus* privilegiado da exploração. É a política de assistência social que busca prover os mínimos sociais para garantir o atendimento às necessidades básicas. A simples integração não é, muitas vezes, garantidora desses mínimos – a maior parte dos trabalhadores ativos não é capaz de prover saúde, educação, trabalho, moradia, saneamento, cultura e lazer com qualidade para si e para seus familiares. A população mais pauperizada é aquela inserida nos postos de trabalho menos valorizados, com menor proteção social, com altos índices de rotatividade. Encontrar espaço no mercado de trabalho hoje em dia é entrar em uma corrida, em uma guerra, de todos contra todos, na qual os mais fortes têm mais possibilidade de alcançar o que desejam, embora o desemprego estrutural atinja a todos, mesmo aos mais qualificados.

Longe de querer desvalorizar qualquer tentativa de implantação de serviços e projetos voltados à capacitação e à inserção produtiva, pretende-se fazer algumas reflexões inerentes ao tema. Entende-se, pois, que qualquer ato pretendido na intenção de implantar uma política pública merece especial atenção no que se refere ao contexto histórico em que ele se engendra. Ao propor questionamentos, pretende-se instigar inquietações e, portanto, a busca de alternativas para superá-las. A assistência aos que necessitam trabalhar e não se inserem no mercado de trabalho reserva peculiaridades inéditas na história da assistência e na história do trabalho.

As motivações para compartilhar tais aflições dão-se pelo compromisso de superação e criação de estratégias de enfrentamento da questão social, bem como pela inovação que

resguarda o SUAS, na história da política de assistência social no país, e pela importância que tem a inclusão produtiva nos processos de superação das vulnerabilidades sociais, inclusive na perspectiva preventiva a processos de vulnerabilização.

O universo da inclusão produtiva é permeado por nomenclaturas, interesses, realidades, possibilidades bastante vastos. A intenção, neste capítulo, não é dar uma palavra final sobre o assunto. A sistematização de diferentes formas de lidar com o assunto, os posicionamentos e as metodologias pode ser viável, uma vez que já se têm uma gama de materiais oficiais, legislações, textos acadêmicos, entre outras produções escritas sobre ele. Na medida em que se esclarecem as concepções em jogo, pode-se vislumbrar diferentes formas da assistência social relacionadas a esta problemática.

Antes mesmo de iniciar as análises dos documentos selecionados, se faz rápida alusão a exemplos diferenciados de definições sobre o termo em questão. A expressão é encontrada em uma das resoluções da Conferência Nacional de Assistência Social, com *status* de meta:

Implantar e implementar de forma articulada e integrada com outras áreas, projetos de inclusão produtiva e promover a inserção e reinserção de jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência em oportunidades de capacitação, geração de renda e inserção socioprofissional e acesso ao crédito (CNAS, 2005, p. 8).

Em uma cartilha encontrada no sítio eletrônico do MDS, que tem como objeto o Programa Fome Zero, a inclusão produtiva é encontrada acompanhando as ações de economia solidária. Este texto é apresentado em três línguas, português, espanhol e inglês, e presta-se primordialmente à apresentação do programa.

Economia solidária e inclusão produtiva: Disponibiliza aos trabalhadores beneficiários e/ou egressos de ações do Sistema Público de Emprego e de ações de economia solidária oportunidades de qualificação social (reflexão sobre cidadania, fortalecimento e o mundo do trabalho), profissional (fundamentos técnico-científicos da ocupação) e ocupacional (atividades específicas à ocupação, dimensão técnico-gerencial, cooperativista e associativa), em articulação com as ações de microcrédito, geração de emprego e renda e economia solidária (MDS, 2006a, p.14).

Os serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva, previstos nos CRAS, devem desenvolver ações complementares ao Programa Bolsa Família e aos Benefícios de Prestação Continuada, como atribuição do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF. De tal modo, orienta-se que, para sua execução, deve-se ter o entendimento que:

A vivência de uma experiência produtiva é entendida como uma estratégia para a organização de pessoas em uma prática comum e associada de produção em duas dimensões: a) Material - se concretiza na realização de estratégia de sobrevivência e na produção de parte dos próprios meios de vida; b) Socioeducativa - se expressa no favorecimento à organização dos participantes, seja para a construção coletiva dos seus próprios mecanismos de sobrevivência, seja para terem garantidos os seus direitos humanos e sociais (MDS, 2006b, p. 56-57).

No guia para prefeitos do MDS, na definição do eixo de ‘geração de oportunidades para a inclusão’, define-se que:

A articulação de parcerias busca unir esforços de diferentes instituições, sejam elas públicas ou privadas, para gerar ou ampliar oportunidades de inclusão produtiva para famílias em situação de pobreza (MDS, 2008b, p.117).

De maneira mais detalhada, o Edital nº 001/2007 da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) trata das diretrizes; dos destinatários; da condição de proponente; do cofinanciamento; dos itens financiáveis e não financiáveis; da operacionalização dos convênios; do processo de análise e seleção de projetos; dos prazos para o envio de propostas; do monitoramento e avaliação; e da prestação de contas. Este foi o documento estudado com maior centralidade no tema, já que versa sobre critérios de seleção e habilitação para a “cooperação técnica e financeira na implementação de projetos de promoção da inclusão produtiva, no âmbito do SUAS” (MDS, 2007a, p.01). Dentre as várias considerações que realiza sobre o tema, define que:

A inclusão produtiva consiste, no seu sentido mais operativo, no esforço para a mobilização das capacidades sociais e produtivas das comunidades, buscando induzir ou provocar um processo de desenvolvimento por meio de projetos integrados de educação socioprofissional, cidadã e ético-política, investimentos em capital para possibilitar o acesso aos meios de produção e assistência técnica. O ponto de partida é o fortalecimento das formas de organização e iniciativas de produção no território, garantindo novos meios e capacidades coletivas de produção e gestão, com respeito e preservação das formas organizativas, do patrimônio cultural e artístico das comunidades e do meio ambiente, conforme orientação da LOAS (MDS, 2007a, p. 03).

Percebe-se sua ligação direta com a assistência social, perpassando vários âmbitos da vida em sociedade, uma vez que se pensa a integração com outros projetos em outras áreas, com objetivos específicos. Tal articulação é possível, pois engloba, em linhas gerais:

Ações indutivas de processos de desenvolvimento local, quer se realizem mediante a busca da qualificação socioprofissional dos membros das comunidades beneficiárias ou de um determinado território, ou promovam a criação ou o fortalecimento de iniciativas locais no campo da geração de trabalho e renda, por meio do investimento para a instalação ou ampliação de unidades produtivas coletivas, que se orientem pelas diretrizes e modalidades associativas da Economia Solidária. Essas ações terão como espaço estratégico as comunidades com elevado percentual de cobertura dos programas de transferência de renda do Governo Federal, e se pretende complementar às diferentes políticas públicas pactuadas com os demais entes federados (MDS, 2007a, p. 04-05).

Intui-se que essas diretrizes apontam para juízos bem amplos sobre o que seriam tais ações. Um exemplo do que se diz é retratado no seguinte trecho:

A promoção da inclusão produtiva é concebida no seu sentido ampliado, significando o fortalecimento dos vínculos sociais, familiares e comunitários, por meio do desenvolvimento de capacidades e condições para um agir com autonomia, potencializando o protagonismo em ações coletivas no campo da produção material e social. Por fim, as ações de inclusão produtiva têm como escopo o fortalecimento

da organização social da comunidade beneficiária e a melhoria da qualidade de vida (MDS, 2007a, p. 03-04).

Muitos outros detalhes são especificados sobre o que devem abranger e como devem estar organizados os projetos candidatos a conveniamento com a União. Contudo, apesar da riqueza com que o tema é trabalhado, há que se considerar a natureza do documento. Através dessa análise, infere-se que um edital de uma secretaria ministerial não tem poder de definição da política como um todo, muito embora possa determinar condicionamentos em relação ao objeto de que trata. Assim, o texto em pauta formaliza de maneira inédita definições que são escassas nos documentos analisados. Ainda, através do Decreto n.º 6.393/08 estabelece-se o compromisso social pelo desenvolvimento social da União, tomando a inclusão produtiva como meta a ser pactuadas com os Estados e o Distrito Federal (BRASIL, 2008).

Os Guias de Ações para a Geração de Trabalho e Renda (2007b, 2008a e 2009a) foram analisados com base na metodologia de pesquisa. Todos os três foram publicados no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome⁴⁶. É significativa a semelhança existente entre os dois primeiros. A exposição do processo de crítica aos dados é feita inicialmente sobre eles, para depois se abarcarem as novidades advindas do documento datado de 2009 - já que este resguarda notória especificidade.

Sob o olhar comparativo, percebe-se a diferença presente no título dos documentos: o de 2007 foi apresentado como 'Guia de Ações para a Geração de Trabalho e Renda: constantes do orçamento fiscal da união'; o de 2008, como 'Guia de Ações para a Geração de Trabalho e Renda: políticas integradas do governo federal'. Esta diferença, por si só, não possibilita desvendar substancialmente seu significado, mas aponta, pelo menos, para uma consideração: em vez de focar questões orçamentárias, pretende-se, no segundo ano, dar ênfase à integração das políticas públicas.

Nas apresentações, ambas assinadas pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atenta-se para o fato de existirem frases exatamente iguais e outras com pequenas modificações ou supressões. Nota-se, portanto, que houve revisão textual de um ano para o outro. A troca de alguns vocábulos sugere a tentativa de afinar o comunicado de acordo com jargões e ideais conhecidos da ideologia hegemônica do mandato em vigor. Em geral, infere-se que o primeiro texto tratou, de maneira mais mecânica, questões que tiveram seus significados alterados no ano subsequente.

⁴⁶ O Guia de 2007 não está mais disponível em meio eletrônico.

Desse modo, troca-se ‘estímulo’ por ‘promoção’, porém a ‘criação de postos de trabalho e de renda’ é afirmada como compromisso ético e social do governo Lula. O trabalho é considerado direito à cidadania. É suprimida a ideia que o MDS está liderando, por meio da articulação de parcerias, a construção de uma Rede de Proteção Social. Reafirma-se que 17 ministérios e 4 secretarias especiais estão envolvidos na execução das ações sobre as quais os guias tratam. Apesar de serem estimadas em ‘quase duzentas’, posteriormente elas são quantificadas em 149 e 167 ações, somando 84 e 98 bilhões de reais respectivamente. A totalidade, segundo os textos, objetiva a emancipação das famílias em territórios específicos, para a garantia de alcance de metas, através da racionalidade e da efetividade dos recursos materiais e humanos despendidos.

Tornou-se, para tanto, urgente o investimento em educação cidadã, economia solidária e inclusão produtiva, com vistas a: em 2007, estimular o empreendedorismo solidário apoiado entre outros pela responsabilidade social; e, em 2008, instigar iniciativas econômicas e solidárias. Em ambos os documentos fala-se no conjunto dos órgãos governamentais, nos diferentes níveis, bem como em empresas brasileiras e movimentos sociais com suas redes de solidariedade. No primeiro ano fala-se em modelo que aponte para a conscientização popular dos núcleos familiares. No segundo, complementa-se que, para além desses, deve abranger as organizações populares – havendo troca da palavra ‘modelo’, utilizada em 2007, por ‘método’, na versão apresentada em 2008.

Logo após, é exposto que o trabalho é a melhor forma de se promover a autoestima de um povo, já que é um espaço de organização e conscientização popular. Há discórdia quando dito que apenas incluindo-se na lógica do MDS é possível promover o desenvolvimento social, pois um ano depois se afirma que somente com o trabalho digno e garantidor de renda suficiente tal feito é possível. Ainda na apresentação, é dito que, de maneira coordenada, integrada e complementar, contribui-se efetivamente para a promoção da geração de trabalho e renda com desenvolvimento local. Em 2008, insere-se esse mesmo juízo, mas em caráter condicional, assim, caso tais qualidades se evidenciem, se garantirá a sinergia necessária para o alcance dos anseios governamentais.

Dando continuidade aos textos, propõem-se dois títulos: “Ações do Governo Federal apoiadoras do Desenvolvimento Social: trabalho e renda para as famílias excluídas socialmente, um esforço vigoroso do Governo Federal” (MDS, 2007b, p. 04); e “Desenvolvimento Social - um compromisso do Governo Federal” (MDS, 2008a, p. 04). Ambos tratam da importância dada ao tema, bem como sobre os objetivos dos guias, os quais visam divulgar as ações realizadas e as principais informações sobre cada uma. Em resumo,

[...] apresenta, de forma organizada, as diversas atividades dos ministérios e instituições que contribuem para o desenvolvimento de um país mais justo, bem como, avança na busca da execução integrada e articulada das ações, para a otimização dos recursos públicos, o rompimento da fragmentação e a conexão das famílias pobres nos circuitos econômicos locais (MDS, 2008a, p. 05).

A edição de 2008 é a quarta do documento.

As instruções para o uso do guia são apresentadas nas áreas nas quais as ações foram subdivididas e organizadas. Os ministérios envolvidos em cada eixo de ação são expostos e informações quantitativas são privilegiadas, como número por órgão responsável e valores destinados. Duas tabelas são expostas com tais informações. Sobre elas, há duas observações interessantes: um mesmo ministério aparece em colocações diferentes, conforme analisadas as ações pelas quais se responsabilizam em números absolutos, ou pelo percentual dos recursos para elas destinados; de um ano para o outro, há diferença na ordem, através da qual é exposto o número de ações de responsabilidade de cada ministério. Percebem-se aí duas variáveis importantes: o arranjo institucional, que faz com que alguns órgãos percam e outros ganhem ingerência sobre ações, e o caráter oneroso das ações de transferência de renda, que faz com que os órgãos que por elas se responsabilizam estabeleçam-se no topo da tabela, quando verificado o montante de recurso por ministério em ações de geração de trabalho e renda.

Definem-se as linhas de ação da seguinte forma: 1- transferência de renda; 2 - geração de trabalho e renda; 2.1 – diagnóstico, mobilização e articulação de parcerias; 2.2 - formação e capacitação para o trabalho; 2.3 - assistência técnica; 2.4 - apoio à institucionalização (organização social, agrupamentos, associativismo e cooperativismo); 2.5 - infraestrutura e logística de produção; 2.6 - acesso a crédito; 2.7 - comercialização; 3 - desenvolvimento local sustentável (articulação em rede). Em números absolutos, a linha de ação mais desenvolvida no país, nesses anos, foi a de infraestrutura e logística de produção, ficando em segundo lugar a de formação e capacitação para o trabalho.

Inicia-se, a seguir, a descrição de cada uma das classificações acima expostas. A transferência de renda ocupa-se em destinar dinheiro diretamente aos beneficiários, a partir de exigências constitucionais (seja de assistência, previdência social ou trabalho), ou com base em condicionalidades – caso do Programa Bolsa Família e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, por exemplo. Tais ações garantem aos Ministérios de Previdência Social (MPS), de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e de Trabalho e Emprego (MTE), o primeiro, segundo e terceiro lugares, respectivamente, no demonstrativo sintético de recursos, nos dois anos – visto o montante de verbas a eles destinadas.

No segundo eixo, Geração de Trabalho e Renda (GTR), explicitam-se sete subdivisões que, em 2008, são chamadas de vetores de aglutinação. ‘Diagnóstico, mobilização e articulação de parcerias’ visam apoiar a potencialidades de grupos, a fim de criar organizações e parcerias que promovam atividades produtivas. ‘Formação e capacitação para o trabalho’ compreendem ações que habilitem a população a encontrar oportunidades de trabalho, bem como a desenvolver habilidades e criar novas alternativas. ‘Assistência técnica’ trata do fomento à geração de trabalho e renda mediante a inovação tecnológica e a assistência a comunidades e empreendimentos, prevendo, assim, ajuda especializada em todos os momentos do processo produtivo. ‘Apoio à institucionalização’ prevê subsídio ao fortalecimento de organizações sociais, agrupamentos, associativismo e cooperativismo, considerando que a ajuda mútua e a solidariedade podem construir bases sustentáveis para a inclusão através do trabalho. ‘Infraestrutura e logística de produção’ consideram a necessidade de prover-se o fomento às iniciativas produtivas, através da construção de condições para alavancar o desenvolvimento na implantação de tais processos. Ainda neste eixo, ‘Acesso a crédito’ prevê a destinação de recursos para que sejam providas necessidades posteriores à implantação, uma vez que o público alvo geralmente encontra dificuldades para a consecução de financiamentos aos negócios que gerenciam. ‘Comercialização’ atenta para o escoamento da produção, pois embora garantidas todas as etapas anteriormente citadas, se não houver canais de venda, dificilmente a iniciativa obterá sustentabilidade.

O terceiro eixo refere-se à promoção do Desenvolvimento Local. Com exceção de cerca de cinco expressões, os dois textos são exatamente iguais. Dão ênfase ao fortalecimento de processos em âmbito comunitário, com vistas ao planejamento participativo e à gestão compartilhada. A sensibilização das redes de atores locais e sua instrumentalização para a construção de uma cultura empreendedora são propósitos das ações que o compõem. Expressões como identidades regionais, cooperatividade e competitividade sistêmica, organização de cadeias produtivas, formação de arranjos produtivos e especialização produtiva de territórios e educação continuada e permanente aparecem, dando ênfase à singularidade do eixo que se propõe, primordialmente, a agir em âmbito localizado como forma de transformar “as pessoas em agentes responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento” (MDS, 2007b, p.10; MDS, 2008a, p.13).

Após a apresentação dos três eixos que organizam a apresentação das diversas ações para a geração de trabalho e renda, observa-se uma das maiores diferenças entre os dois documentos ora analisados. Em 2007, inicia-se uma subseção (inserida ainda na apresentação) sobre “Povos e comunidades tradicionais e específicas”. Povos indígenas, quilombolas,

quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, seringueiros, caiçaras, ribeirinhos, geraizeiros, catingueiros, entre outros, são citados e a eles é feita especial referência. Acredita-se que tal importância seja devida a então recém instituída ‘Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais’ (BRASIL, 2007b). No ano subsequente, em detrimento dos grupos populacionais anteriormente citados, foi dada relevância aos catadores de materiais recicláveis, materializada através de subseção específica, na apresentação do documento. Apesar de uma importante legislação ter sido promulgada em janeiro de 2007⁴⁷, tratando das diretrizes nacionais de saneamento básico, a qual mostra a necessidade de elaboração de uma política nacional específica e dispensa licitações para a contratação de associações de catadores, somente em outubro de 2007, o projeto de lei nº 1991 foi para Câmara de Deputados para apreciação da Política Nacional de Resíduos Sólidos - que não foi aprovada. Embora exista um Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis, desde 2003 (MDS, 2009b), a disputa política pode ter incentivado sua priorização no Guia de 2008. Não há, porém, maiores informações sobre isso e logo se inicia a exposição das ações, conforme os eixos apresentados.

Em 2007, a apresentação é concluída da seguinte forma:

Este Guia apresenta um quadro amplo e extremamente diversificado de ações do Governo Federal, visando gerar trabalho e renda mediante diferentes tipos de apoio. Essas ações certamente não são suficientes, em si mesmas, para eliminar o desemprego e a exclusão social. Mas poderiam, sem dúvida, chegar mais perto deste alvo se as comunidades necessitadas tivessem melhor conhecimento das instituições que oferecem o tipo de ajuda de que carecem. Este conhecimento está agora disponível e poderá contribuir para que os interessados tirem melhor proveito das políticas do governo, que têm na geração de trabalho e renda sua prioridade primeira. Poderá, ainda, revelar ao governo as áreas e os grupos sociais que suas ações não alcançam ou em que elas não logram atingir seus objetivos (MDS, 2007b, p. 12)

Frisam-se algumas considerações: primeiro, que é declarada a insuficiência das ações propostas no que se refere à eliminação do desemprego e da exclusão social; segundo, que através desse documento espera-se remediar a escassez de informações sobre as atuações governamentais; terceiro, que se entende que a disponibilização dos dados subsequentes pode contribuir para aproximar as comunidades necessitadas das instituições que oferecem esse tipo de ajuda; quarto, que a geração de trabalho e renda é a primeira prioridade do governo; quinto, que tal documento pode servir como sinalizador de carências em que a política pública possa incorrer. A ausência desses apontamentos, no Guia de 2008, é preocupante, na medida em que eles são extremamente coerentes, com exceção da inferência que repousa sobre a

47 Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007c).

almejada aproximação da população alvo às ações propostas, por falta de metodologia que garanta a apropriação das informações por parte dos interessados, em função da forma como foi editado.

Inicia-se então a exposição das ações que, organizados de acordo com os eixos expostos, são subdivididas por blocos definidos pelos dezessete ministérios responsáveis ou pelas quatro secretarias especiais envolvidas. Ao início de cada eixo ou vetor de aglutinação, há uma tabela que se estrutura em quatro colunas: ordem, que se refere à colocação do órgão por ocasião do montante de verba disponibilizada; órgão, responsável e não necessariamente executor como considerado a seguir; ações, dispondo somente do nome de cada uma; total de recursos em reais (R\$). Nas respectivas linhas, são expostos os subtotais por ministério ou secretaria e o total geral por eixo ou vetor de aglutinação.

Posteriormente, para cada ação é destinada nova tabela. Estas tabelas compostas por apenas duas colunas, permitem, horizontalmente, a leitura das informações pretendidas. Em treze linhas abordam: nome do programa, da ação e valor da ação; órgão responsável; descrição de características e objetivos; beneficiários; área de abrangência; como acessar/participar e projetos enquadráveis; quem pode participar; requisitos e condicionantes; contato; telefone; endereço eletrônico; correio eletrônico; observações. Sem exceção, as 149 atuações governamentais, em 2007, e as 167, em 2008, são assim descritas.

A partir deste modelo, quando apresentados os esforços em função da formação e capacitação para o trabalho, a promoção da inclusão produtiva recebe a seguinte definição: “consiste no cofinanciamento de ações socioassistenciais complementares às políticas públicas setoriais que favoreçam a geração de trabalho e renda como estratégia básica para a conquista da autonomia pessoal e familiar” (MDS, 2007b, p. 56; MDS, 2008a, p.66)⁴⁸. Ela tem como objetivo a realização de cursos de formação profissional e a capacitação de agentes multiplicadores em parcerias com agremiações e associações culturais situadas em comunidades populares. Apesar de ser uma ação executada pelo MDS, integra o conjunto de iniciativas do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento pelo qual o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é responsável. Seus beneficiários são:

Trabalhadores (as) em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento (MDS, 2007b, p.56; MDS, 2008a, p. 66).

⁴⁸ Tais definições provêm do Plano Plurianual 2004 - 2007, são relativas ao Programa 1133 – Economia Solidária em Desenvolvimento -, e à Atividade 4963 – Promoção da Inclusão Produtiva.

As formas de participação concretizam-se por meio de apresentação de projetos de geração de trabalho e renda e das chamadas públicas realizadas pelo MDS, anualmente, por meio de editais. Elas têm abrangência nacional, podendo concorrer com propostas prefeituras e organizações não-governamentais (MDS, 2007b; MDS, 2008a).

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento foi fundado em 2004, com orçamento próprio no Plano Plurianual, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Economia Solidária/MTE. Inicialmente, buscou aporte na plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, nas resoluções da I Conferência Nacional de Economia Solidária e do Conselho Nacional de Economia Solidária. Tem como principais desafios a implementação de políticas que promovam ações de inclusão, proteção e fomento aos trabalhadores participantes de iniciativas da economia solidária – consideradas como alternativas ao modo de produção capitalista. Pretende assim consolidar uma política pública federal, através da interlocução com a sociedade civil e de maneira transversal e intersetorial, articulada às demais políticas de geração de trabalho e renda, de combate à pobreza e inclusão social do governo federal (MTE, 2009). Em 2007, este Programa era conformado por quatro ações, três no eixo de Geração de Trabalho e Renda e uma no Desenvolvimento Local e Sustentável. No ano posterior, responsabilizou-se por oito: sete no eixo de Geração de Trabalho e Renda e uma no Desenvolvimento Local e Sustentável.

A Inclusão Produtiva apesar de ter sua definição mencionada como ação do MDS, inserida no programa citado, aparece anteriormente, sem maior definição, ao lado de Educação Cidadã, citada apenas uma vez em todo documento, e de Economia Solidária – que, embora bastante presente no decorrer do texto, principalmente nomeando órgãos, ações e programas, não tem sua definição explicitada. A contradição evidencia-se, uma vez que o estímulo citado é considerado urgente, mas o volume de investimento em Inclusão Produtiva é apenas 0,47% do total de verba prevista no Plano Plurianual para 2008 (R\$ 8.761.290.745,00). Referem-se às ações de Inclusão Produtiva somente R\$41.060.000,00, o que tão pouco condiz com a grande demanda de ações a ela relacionada.

No que concerne à assistência social, lhe fica reservada, no eixo do Desenvolvimento Local e Sustentável, uma ação específica: os serviços de proteção social básica às famílias. Tal ação volta-se à

[...] viabilização de cofinanciamento para o custeio do funcionamento dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, contribuindo para a Assistência Social como política pública garantidora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social. Tem como objetivo o atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social (MDS, 2008a, p. 178).

Não há nenhuma modificação no texto de um ano para o outro. Os beneficiários são definidos como famílias e indivíduos que se encontrem privados de renda e/ou de acesso aos serviços públicos, com vínculos afetivos fragilizados, discriminados por questões de gênero, etnia, deficiência, idade, entre outras situações não especificadas. As condicionalidades para a implantação dessas ações sugerem a comprovação da implantação: do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social; do Plano Municipal de Assistência Social, devidamente aprovado pelo Conselho; da alocação de recursos no Fundo Municipal de Assistência Social. O gestor deve apresentar projeto de instalação dos Centros de Referência de Assistência Social; respeitar as metas pactuadas; acessar o sistema de informações SUAS/WEB. Aqui, não é feita referência alguma à legislação da política de assistência social. Apenas o Guia de Prefeitos é citado como fonte, que sistematiza os dados das ações do MDS (2008b) em âmbito municipal.

A forma de exposição dos diversos programas, serviços, benefícios e projetos, distribuídos nos diferentes eixos e vetores de aglutinação, não permite uma clara noção do que é a maneira integrada como esses se sucedem. As tabelas, que sintetizam ações de acordo com os órgãos responsáveis, possibilitam a visualização por meio da disposição e dos arranjos institucionais, entretanto, a gestão é eminentemente processual e sua dinâmica provém de um emaranhado de relações e fatores que extrapolam a simples apresentação gráfica. Não houve esforço evidente em demonstrar como a articulação e a integração (que passou ao *status* de subtítulo do Guia em 2008) é possível, é pensada e é realizada.

Por outro lado, o Guia também possibilita que seja feita a análise da execução orçamentária das ações ao longo do ano. Ele colabora na identificação do vetor de aglutinação que mais contribui para a geração de oportunidades e renda, qual o ministério mais atuante em cada vetor, o percentual de execução orçamentário de cada um, onde existem mais recursos orçados sem serem executados e com isso traçar estratégias para minimizar os entraves ou fortalecer ações que apresentem maiores percentuais de execução e melhor potencial de atuação (MDS, 2009b).

A disposição dos dados de forma sintética, em função do grande número de ações realizadas, pode ter sido uma estratégia para acolher toda a diversidade que abarca a geração de trabalho e renda. De fato, a interação entre 17 ministérios e 4 secretarias especiais, em torno de mais de 150 ações é, no mínimo, extremamente complexa. A crítica, por ora realizada, não se limita tão somente à metodologia de exposição, em relação ao objetivo do documento, mas abrange própria viabilidade da execução do que busca expor. O formato, que mais lembra um relatório de atividades do que de gestão, tende a expressar a realidade institucional e as consequentes ações que desenvolve. A lógica estatal, jurídico-burocrática permeia perfeitamente os guias, na medida em que as categorizações propõem arranjos

estanques e ensimesmados, sem troca nem complementaridade. Isto acarreta a desintegração capaz de inferir urgência a uma ação (conceito ou nomenclatura, não fica claro) que, na prática, corresponde a menos de 0,5% de recursos auferidos ao total de ações, na melhor hipótese em 2008, e a míseros 0,03%, em 2007 – referentes as verbas destinadas ao Programa de Inclusão Produtiva.

O fato de o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome ser o órgão responsável pela publicação dos Guias de Ações para a Geração de Trabalho e Renda também provoca curiosidade. Embora garantindo o segundo lugar em montante de verbas, ele cai para a quinta posição em número de ações, em 2007, e para a quarta, em 2008. Grande parte dos recursos do MDS destinados referem-se ao eixo da transferência de renda (97,6% em 2007 e 96,8% em 2008). Essa característica não torna esse órgão menos competente ou capacitado para a construção de um guia com tamanha amplitude, mas demonstra, pelo menos, duas coisas: tem uma ampla experiência em apenas um dos eixos expostos e reserva a peculiaridade de atender com suas políticas públicas pessoas e famílias que necessitam de renda, e, portanto, se constituem em público-alvo prioritário de ações para a geração de trabalho. Em termos político-institucionais, entretanto, a responsabilidade de integrar e coordenar essa imensidão de ações, e, mais do que isso, responder à vasta demanda, torna-se um encargo que ultrapassa as condições de um ministério apenas. Muito embora a assistência social deva ser realizada através de um conjunto de ações intersetoriais, isso não significa que deva centralizar a coordenação dessas iniciativas, porque não acumula poder suficiente para tal feito, nem é este seu propósito. No entanto, a existência da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias - SAIP, bem como do Departamento de Articulação Governamental, sugere que o órgão está institucionalmente organizado para este fim

Há que se considerar ainda a fragilidade deste estudo, na medida em que se pauta na análise documental e pouco se debruça sobre dados empíricos que possibilitem a crítica à materialização da gestão que se propõe. As considerações realizadas partem dos dados expostos nos documentos, portanto estudos empíricos, que venham a aprofundar essas questões, podem e devem contribuir para a construção de respostas as questões ora sinalizadas.

Muito recentemente foi publicado um novo guia que, diferentemente dos demais, chama-se ‘Guia de Geração e Trabalho e Renda: nova perspectiva na elaboração de políticas, programas e projetos de geração de trabalho e renda’ (MDS, 2009a). A intenção de analisá-lo surgiu, porque, de certa forma, ele responde a questões que ainda não tinham sido reveladas. Entretanto a escassez de tempo não possibilitou uma análise mais aprofundada, apesar do

esforço investido. Restringe-se, pois, a algumas observações consideradas indispensáveis por apontarem para importantes questionamentos levantados durante o processo de estudo.

A primeira grande diferença em relação aos predecessores repousa sobre a autoria do documento. Apesar de ser apresentado, exatamente como os demais, pelo órgão governamental SAIP/MDS, subordinado ao Presidente da República, o *status* de realizador é dado à Fundação Banco do Brasil (FBB), embora o Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes (IFF) seja intitulado responsável pelo projeto e pela execução. A estrutura deste guia comporta três apresentações: a ‘Apresentação Geral’, assinada pelo ministro do MDS; a ‘Apresentação Institucional’, pelo presidente da FBB; a ‘Apresentação Técnica’, pela presidente do IFF e pelo coordenador geral e de conteúdo do guia.

Na apresentação ministerial, a inclusão produtiva é responsabilizada pela iniciativa da elaboração do documento, já que é considerado o potencial do aperfeiçoamento desse tipo de política. Ou seja, neste ano a inclusão produtiva é citada como uma política pública e não como programa ou de modo indefinido como nos documentos de anos anteriores. O guia é considerado instrumento capaz de contribuir para aprimorar ações com a finalidade de reduzir a desigualdade social no país. Logo, busca-se criar condições para o desenvolvimento de oportunidades de trabalho para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Na apresentação institucional, é retomada a implicação da FBB com ações de geração de trabalho e renda, revisitando-se a missão da fundação. Sugere-se que o conteúdo apresentado prima por aperfeiçoar as ações na área, tanto pelo viés de formulação de políticas, como de execução, para gestores públicos e organizações da sociedade civil. O Índice Geral de Potencialidade Socioeconômica, IGPS, exposto no corpo do documento, é aludido como meio de identificar atores mais suscetíveis ao sucesso em projetos de geração de trabalho e renda. Sustenta-se que, “em boas mãos” (MDS, 2009a, p. 11), o guia será capaz de impulsionar a transformação da realidade econômica e social do país.

Na terceira e última apresentação, evidencia-se a intenção de preencher uma lacuna existente no campo da geração de trabalho e renda. Para tal, o guia presta-se a abordar desde conceitos mais amplos até modelos específicos, que auxiliem na elaboração de políticas, programas e projetos na área. Tido como pioneiro, sustenta-se na ideia de que tais ações devem se voltar à população beneficiária de programas de transferência de renda. Baseia-se em estudos e experiências realizados no Brasil e no mundo. Nele ressalta-se que o “pressuposto admitido foi que as iniciativas de GTR não se aplicam a qualquer pessoa e que a GTR é apenas uma das estratégias possíveis de adequada inclusão produtiva dos pobres” (MDS, 2009a, p.12).

Todas as considerações realizadas permeiam o corpo do documento, que possui cinco capítulos e cinco apêndices, totalizando 266 páginas. O primeiro capítulo, intitulado ‘Sobre o Guia’, contempla: seus objetivos; sua importância; como foi elaborado; como está organizado seu conteúdo; a quem se destina. São abordados, portanto, pontos centrais da construção do documento, considerando desde dificuldades identificadas em ações de geração de trabalho e renda até limitações de ordem gerencial - tanto no que se refere à formulação quanto à operacionalização dos projetos. A ausência de avaliações sobre os impactos sociais e econômicos é sugerida como fator que sustenta “baixo desempenho econômico, pouca efetividade e uma elevada taxa de mortalidade das unidades produtivas relacionadas a tais projetos” (MDS, 2009a, p. 18). Por essas e outras razões, a presente publicação é considerada oportuna, já que foi construída em “um momento particularmente especial da política nacional de trabalho e assistência social” (MDS, 2009a, p.18). Afirma-se, então, que há significativo esforço por parte do Estado, das instituições públicas, privadas e não governamentais, que visa à transformação da realidade socioeconômica do contingente populacional que vive em situação de pobreza.

Nesse sentido e como forma de unificar o discurso utilizado, expõe-se a hierarquia entre os três níveis sugeridos na formulação e na gestão de ações: estratégico, relativo à política; tático, correspondente aos programas; operacional, relacionado aos projetos. Antes de discorrer sobre cada um, explicita um conceito central:

A geração de trabalho e renda (GTR) compreende a criação de novas e pequenas unidades produtivas ou a expansão das já existentes. Significa estimular ou permitir que as pessoas iniciem negócios próprios dirigidos ao mercado de forma cooperada, associada ou individualmente. Significa também a geração de atividade econômica, por meio de pequenos negócios individuais ou em associação/cooperação (MDS, 2009a, p. 23).

No nível estratégico tem-se que:

A política é um conjunto organizado de conceitos, objetivos, orientações e meios acerca de como se efetivam as ações relativas a um determinado tema. Orienta as decisões sobre por que, para quem e como articular programas e projetos afins. A política deve ser um guia geral e comum para a ação e para a maneira de tomar decisões acerca de um tema (MDS, 2009a, p. 23).

No nível tático,

Os programas são um componente da política, uma subdivisão que permite agrupar as decisões por áreas de ação semelhantes sob o mesmo título. Uma política pode ter vários programas para dar conta da diversidade relativa ao tema que ela trata. Um programa é um conjunto de projetos ou atividades interligados por relações de complementaridade ou por objetivos comuns (MDS, 2009a, p23).

No nível operacional,

Os projetos são conjuntos de atividades inter-relacionadas e coordenadas que permitem operacionalizar programas, especificando todos os fatores e requisitos técnicos, financeiros e organizacionais necessários à sua implantação, com o fim de alcançar objetivos específicos (econômicos, sociais, administrativos, operacionais), seguindo limites de custo, prazo e qualidade (desempenho) (MDS, 2009a, p.24).

Compreende-se que a articulação de vários projetos em um mesmo programa pode viabilizar a superação de dificuldades o que, de forma solitária, seria impossível ou mais penoso. A interação entre diferentes programas em uma política, com conceitos e diretrizes estruturados, com objetivos e recursos bem definidos, ganha em eficiência, diminuindo os desafios encontrados. Partindo desse princípio, os capítulos subsequentes tratam de cada nível separadamente.

O capítulo 2 inicia tratando de pressupostos, limites e oportunidades. Logo se percebe uma consideração estruturante para a discussão proposta: a geração de trabalho e renda é apenas uma parte da Política de Trabalho – tratada como conjunto de ações do poder público que afetam o mercado de trabalho. Diferentemente, este componente seria assim caracterizado por atuar

[...] aumentando a demanda de trabalho, elevando o nível de ocupação. Ela pode também melhorar a qualidade da oferta de trabalho, ao permitir que os trabalhadores desenvolvam capacidades laborais durante sua experiência no empreendimento produtivo (MDS, 2009a, p. 30).

Outro conceito que, até então, não tinha sido encontrado nos documentos analisados é o do autoemprego. Todos os beneficiários das ações de geração de trabalho e renda são assim considerados, uma vez que controlam, de maneira independente, seus processos de trabalho e, por esse motivo, não são identificadas como formas tipicamente capitalistas. Esta inferência é problematizável, uma vez que os processos de trabalho são eminentemente coletivos e não se descolam do meio em que se inserem. Sendo assim, a possibilidade de um completo controle da atividade que garanta independência, bem como a ausência das características do sistema hegemônico, são façanhas até certo ponto imponderadas e inconsideradas.

Aponta-se para o fato que tais atividades são alternativas necessárias, mas não estratégias para o desenvolvimento econômico, já que este evoca, entre outros, o emprego formal de qualidade, a tecnologia de ponta, grandes empresas geradoras de postos de trabalho. Antes de serem considerados como carreira, o autoemprego e a geração de trabalho e renda devem ser uma ponte para a melhoria de competências e qualificações no âmbito do trabalho. Assim, “pessoas com baixa qualificação profissional, baixa escolaridade e baixa renda devem dedicar-se a empreendimentos pequenos, simples e intensivos em mão-de-obra” (MDS, 2009a, p. 32).

Surpreende a maneira como é manifestada a questão. Explicita-se que tais políticas públicas voltam-se especificamente a pessoas incapazes de ingressarem em uma carreira e, portanto, demandatárias de ‘pontes’. Depois, se apontam os tipos de empreendimento aos quais esse público deve se dedicar. Embora não seja a ideal (que é a garantia trabalho digno e de qualidade), a alternativa tem intensidade e complexidade definida. O suporte institucional é indicado como necessário, visto que a sustentabilidade (econômica, social e ambiental) é difícil de ser alcançada. São explicitados quatro conjuntos de fatores, que podem ser relacionados a características, os quais dificultam esses processos: a) pessoais e profissionais dos beneficiários; b) dos empreendimentos e suas conduções; c) do mercado e/ou setor; d) da rede social em que os autoempregados inserem-se. Sobre cada problema considerado, são elencadas possibilidades bastante comuns nas iniciativas, demonstrando a riqueza do documento em termos de informações empíricas sobre experiências já pesquisadas⁴⁹.

Em seguida, são expostos os fatores componentes de uma política de geração de trabalho e renda: objetivos, diretrizes, destinatários, recursos e programas.

Inicialmente sugerem-se quatro objetivos: econômicos; ampliação da rede social; perseguição da conexão; estímulo do protagonismo social. Percebe-se a utilização de conceitos bem específicos, definidos um a um, tendo seu significado explicitado. Em suma, evocam respectivamente a questão dos ganhos de renda; a articulação de vínculos e contatos sociais através de relações individuais e organizacionais; a interação que permita de maneira regular e substantiva a ascensão social; o fortalecimento dos sujeitos no sentido de ampliar o controle sobre suas próprias vidas e em relação ao ambiente em que vivem.

Nota-se que para além da definição dos componentes sugeridos, se estabelecem exemplos sobre cada um. As diretrizes são definidas como orientações gerais que devem balizar a elaboração de programas e projetos de geração de trabalho e renda. É indicado também um conjunto delas que permite maior chance de sucesso nas iniciativas.

Com a escolha dos destinatários é feito algo semelhante: primeiro é definido o conceito, sugerindo ‘público-alvo’, no nível estratégico; ‘segmento social foco’, no nível tático; ‘beneficiários’, no nível operacional. No conteúdo do guia, são considerados público-alvo os sujeitos cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Inicia-se então a exposição sobre a metodologia que propõe o IGPS, justificando-se a necessidade de

⁴⁹ Em resumo, propõe-se que o alcance de sustentabilidade é facilitado quando são geridos por pessoas em idade madura, casadas e com maior escolaridade e qualificação técnica e profissional; quanto maior for o capital inicial, a responsabilização em empreendimentos coletivos, a motivação e o tempo dedicado, e menor o desvio do excedente para consumo familiar; quando voltados a setores manufatureiros e serviços intensivos, no mercado nacional ou em nichos específicos; bem como, quando experienciados por pessoas apoiadas pelos familiares, amigos e conselheiros.

priorizar os investimentos da política em sujeitos que tenham maior chance de serem bem sucedidos como autoempregados.

Sobre o financiamento de políticas de geração de trabalho e renda, o guia demonstra quadros provenientes de relatórios do MDS, as fontes de recursos são indicadas no apêndice do guia. O documento considera que grande parte das verbas são públicas, mas organiza também um quadro com institutos e fundações financiadoras de caráter privado. Um importante apontamento é que a maioria dos financiamentos é do tipo não-reembolsável, configurando-se como doação. É explicitado que significativa parcela dos órgãos privados que dispõem de recursos os aplicam, preferencialmente, próximo aos territórios onde atuam. É citada ainda outra categoria de financiamento referente às linhas de crédito, para a qual também é organizado um quadro com órgãos que trabalham com essas fontes de recursos.

Os programas de geração de trabalho e renda devem traduzir os objetivos da política à qual estão vinculados, orientando em termos mais específicos as necessidades e os segmentos sociais com os quais buscam trabalhar. Para estes, é destinado um capítulo inteiro, que versa sobre seus limites, oportunidades e componentes e apresenta alguns exemplos.

É sugerido que a formulação de programas pode facilitar os processos de seleção de projetos, uma vez que clarificam critérios para priorização de suas ações e dos territórios onde serão executados. Outro mérito que as ações em nível tático resguardam é a possibilidade de articulação entre os diferentes projetos, oportunizando a complementaridade entre eles, o aprendizado mútuo e a possibilidade de economia, em caso de compras e contratações em larga escala, quem supram necessidades comuns de forma simultânea. Há, porém, uma limitação a ser considerada, a de, geralmente, necessitarem de uma estrutura significativamente superior, que acarreta gastos maiores. É necessário, pois, considerar se a execução independente de projetos, em casos de poucos recursos, não é mais viável, considerando que buscar a integração pode onerar muito mais, ameaçando a qualidade da gestão do programa ou até o inviabilizando.

Retoma-se o conceito e os componentes são apresentados: objetivos, diretrizes, beneficiários (elegibilidade e critérios de acesso), estratégias de intervenção, metas e recursos, monitoramento, avaliação e parceiros. Apesar de sucintas, quase todas as exposições contém exemplos práticos e são bastante didáticas e esclarecedoras. Com foco nos segmentos sociais de mulheres, jovens e quilombolas, sugerem-se programas de geração de trabalho e renda para cada um deles. Considerando a escassez de estudos e sistematizações sobre conceitos e experiências nesta área, avalia-se que tal esforço está de acordo com os objetivos do guia, principalmente no que se refere à proposição de metodologia de elaboração dos programas.

Semelhante observação é aplicável aos projetos de geração de trabalho e renda, título do quarto capítulo. O tratamento dado a eles é, no entanto, mais minucioso e detalhista. Sugerem-se, inicialmente, três passos a serem seguidos: planejamento; execução; avaliação.

A importância de se planejar é o primeiro ponto desenvolvido no capítulo. Em seguida, ele versa sobre como realizar o diagnóstico, partindo de sua definição e considerando três aspectos de necessária observância: social, geográfico e ambiental. É sugerida uma matriz para a sua elaboração, apontando duas dimensões (território e beneficiários) e três elementos (caracterização, problemas e potencialidades). Didaticamente, são recomendadas perguntas a fim de auxiliar a caracterização, a identificação de problemas e o reconhecimento de potencialidades nos territórios e dos beneficiários. Também são feitas observações acerca de cada um desses passos.

Realizado o diagnóstico, a formulação do projeto tem início. O guia orienta como formular o projeto, sinalizando como definir suas diretrizes gerais. Retoma, pois, a ideia de que estas devem estar de acordo com as propostas aportadas pelo programa no qual o projeto está inserido. Para tal, sugere pensar sobre o problema que incentivou sua formulação; a definição da área geográfica; o contexto socioeconômico; o local; o perfil e o número de beneficiários; o objetivo geral; os resultados esperados. Aconselha também a realizar estimativa de tempo de execução e de recursos financeiros. Considera importante refletir sobre como os beneficiários farão parte do processo de formulação do projeto e discutir sua pertinência em relação à política e aos programas aos quais se vincula.

Em relação à elaboração do projeto, inicia com a exposição de como deve ser sua estrutura. Para cada item que o compõe é explicitada a respectiva definição e são feitas sugestões para a consecução qualificada do processo de planejamento. Exemplos, matrizes e tabelas são sugeridas, além de questionamentos que facilitam a construção dos itens. Este nível de detalhamento é garantido a todos, aludindo assim a: resumo executivo; antecedentes institucionais; introdução; identificação e análise das instituições envolvidas; justificativa; objetivos e metas; ações previstas e resultados esperados; orçamento; cronograma; avaliação; estratégia de comunicação; documentação complementar.

Em seguida, iniciam-se as considerações acerca do segundo passo: a execução. Para tanto versa sobre dois momentos distintos: a instalação e a operação da gestão de projetos. Logo se indica a necessidade de uma etapa de pré-instalação para a posterior instalação propriamente dita. Esta fase consiste na providência e na montagem de tudo o que se necessita, anterior ao início da operação de uma unidade produtiva, assim como a preparação dos beneficiários. Neste caso, a articulação das instituições parceiras, ou seja, o arranjo

institucional toma grande importância. Propõe-se a identificação da instituição proponente, da financiadora e da executora local. Estas funções podem ser cumulativas, quando a mesma entidade atua em mais de um desses âmbitos. A formalização de um comitê gestor de execução do projeto, sua composição e responsabilidades também são propostas. O desenvolvimento da organização social e da responsabilização passa pela discussão de haver uma instituição pré-existente que possa agregar os beneficiários e/ou lideranças locais. É vista até mesmo a possibilidade de criação de associações e cooperativas, considerando informações básicas para sua fundação, caso se faça necessário. A formação social, a capacitação e a assistência técnica, na fase de instalação, são sugeridas como de extrema importância, pois

As atividades de capacitação técnica, a prática laboral, as atividades de formação social, referentes ao fortalecimento da identidade, da auto-estima, da cidadania, e as de assistência técnica formam um conjunto que deve se desenvolver durante o período de aprendizado, aprofundando os conteúdos no decorrer do processo de instalação e operação do projeto. Esse tripé visa a aumentar as capacidades dos beneficiários e ampliar seu protagonismo social (MDS, 2009a, p. 133)

É identificada a seriedade concernente à gestão financeira, uma vez que, além da prestação de contas, os dados com os quais lida constituem-se em matérias-primas para o próprio monitoramento da unidade produtiva, portanto a qualidade de sua organização e sistematização é primordial. No que se refere à instalação do projeto, a preocupação com todos os pontos anteriormente explicitados enriquece a operacionalização devido à preparação para o enfrentamento de questões rotineiras e de desafios permanentes na gestão das iniciativas de geração de trabalho e renda.

Sobre a gestão da operação, o documento desenvolve um subitem para cada um dos seguintes assuntos: apoio social (da assistência social); capacitação técnica; assistência técnica; alternativas de financiamento e gestão financeira dos projetos; gestão ambiental; comercialização da produção; monitoramento.

São merecedoras de destaque algumas observações sobre o que é considerado apoio social. O documento expressa que, sendo os beneficiários dos projetos de GTR sujeitos em situação de pobreza, tornam-se mais propensos à vulnerabilidade e a riscos que inviabilizam a durabilidade das iniciativas. Partindo desta consideração, afirma-se que a possibilidade de superação dessas dificuldades passa pelo fortalecimento dos destinatários e de seus familiares, inclusive no acesso às políticas públicas setoriais em seu território. Assim sustenta-se que

Para buscar a conexão entre um indivíduo, família ou grupo, em situação de vulnerabilidade e risco social, e o Estado, o primeiro passo é procurar o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS em um município. Trata-se da porta de entrada para o acesso à rede de serviços públicos de Assistência Social que promove

justamente a articulação das pessoas em situação de vulnerabilidade social com as políticas públicas no território (MDS, 2009a, p.139)

Mesmo considerando que a política nacional de assistência social tenha sido regulamentada há pouco tempo (2004), estando ainda em fase de implantação, é evidente a importância a ela auferida – há um apêndice exclusivo sobre os principais serviços prestados pelo SUAS.

É minuciosa a forma como são tratados os pontos referentes à operacionalização dos projetos, incluindo tipos de capacitação técnica; cuidados e metodologias; especificidades que tangem diversas facetas do financiamento, como despesas pré-operacionais e capital de giro; gestão; planejamento; monitoramento; solução de problemas. À gestão ambiental também é dada considerável ênfase, na medida em que são expostas questões sobre educação, licenciamento e ações. Explana-se sobre o diagnóstico nesta área; a planificação de operações; o monitoramento; a avaliação ambiental.

A comercialização é tida como uma das questões mais importantes relativas à sustentabilidade dos projetos de geração de trabalho e renda. Quatro eixos são propostos como estratégia básica de comercialização para pequenos empreendimentos: inserção em cadeias produtivas; estratégia de *marketing*, contendo análise do mercado e dos consumidores; ações de vendas definidas a partir das diretrizes estabelecidas no eixo anterior; obtenção de certificações. A assessoria técnica mostra-se fundamental em todos os momentos da gestão de projetos, mas evidencia-se especialmente nesta etapa. Trata-se também do monitoramento e de seus diferentes tipos e objetivos; dos ganhos; das possibilidades de qualificação dos empreendimentos, a partir de sua realização.

No terceiro passo, a avaliação, é assim conceituada:

Avaliar é julgar, medir, classificar, aferir e analisar criticamente o mérito de um determinado projeto ou ação. É um esforço de reflexão crítica sobre o processo e os resultados, impactos e efeitos de um plano ou projeto (MDS, 2009a, p. 173)

A importância da avaliação é corroborada pela exposição de pontos considerados centrais em sua metodologia. Para a garantia dos atributos do processo avaliativo, apresentam-se conteúdos indispensáveis à sua elaboração e execução: definição sobre quem deve realizá-lo; identificação dos objetivos e metas do projeto; demarcação do objetivo da avaliação; definição de sua natureza (quantitativa/qualitativa); indicadores; e instrumentos de coleta de dados utilizados. Objetivando auxiliar, através da exposição de referenciais básicos, é proposto um modelo que sugere três dimensões temporais – curto médio e longo prazos – e diferentes níveis de aferição – processos (tangentes às parcerias, ao cronograma e recursos),

sustentabilidade (social, ambiental e econômica) e de desempenho (relativo à eficiência, efetividade e eficácia).

Buscou-se, portanto, evidenciar como as contribuições trazidas pelo Guia de Geração de Trabalho e Renda (MDS, 2009a) intentam responder a lacunas deixadas pelos demais documentos, bem como pela produção teórica sobre o tema em geral, preocupação que permeou cada parte do documento elaborado. O detalhamento com que foram tratadas questões cruciais para o desenvolvimento das experiências de geração de trabalho e renda evidencia um cuidado inédito com o tema.

No que diz respeito estritamente ao foco da presente pesquisa, a expressa relação com a política pública de assistência social foi abordada, sugerindo o amadurecimento de concepções que veem na intersetorialidade a viabilização das políticas em questão. A incorporação desses fundamentos sugere - nos níveis estratégico, tático e operacional - a utilização dos sistemas de informação do SUAS, através do CadÚnico, para a determinação do público-alvo das ações propostas. Não só, mas também o apoio social, considerado estruturante na execução dos projetos, indica a necessidade de fortalecimento dos sujeitos por meio do acesso a seus direitos. E para tal, a contribuição da Proteção Social Básica, por meio dos CRAS, é citada e as considerações acerca das interfaces com a assistência são realizadas.

Entretanto, o esclarecimento acerca do conceito de inclusão produtiva não foi possível, pois, ao analisar suas quatro aparições no texto, observa-se a inexistência de intenção declarada de defini-la. A primeira aparição compõe o nome do projeto do Instituto Florestan Fernandes, responsável pela elaboração do Guia –“Metodologia para do desenvolvimento de ações integradas e sustentadas de inclusão produtiva para pessoas em situação de pobreza (FBB – projeto nº 6568)” (MDS, 2009a, p.04); as duas subsequentes surgem por ocasião das apresentações geral e técnica; a última compõe o nome do Programa de Inclusão Produtiva, tal qual nos demais Guias, coordenado pelo MDS (2007b, 2008a), exposto no apêndice 03, que trata de fontes de financiamento.

Duas considerações devem ainda ser feitas. A primeira emite frustração, pois se esperava encontrar definições conceituais no documento analisado, a segunda sugere que as contribuições do guia de 2009, apesar de inéditas e consubstanciadas em dados empíricos, tangenciam uma idealização facilmente inviabilizada na materialização das propostas. O próprio secretário nacional de Economia Solidária reconhece que “ao menos 80% dos empreendimentos solidários são informais e pobres” (SINGER, 2006, p.20). Talvez este seja o motivo pelo qual a sistematização dos conhecimentos seja extremamente rica e o parâmetro de excelência balize as propostas realizadas: prima-se por qualidade.

A geração de trabalho e renda não engloba tudo que diz respeito à política de trabalho no país. Sua parte restrita não comporta soluções de âmbito maior que também a afetam. Não é possível, porém, afirmar onde se insere a inclusão produtiva, quando se trata desse tipo de categorização. Apesar de sua presença nos textos ora observados, sua indefinição pode pender tanto para o universo da geração de trabalho e renda, quanto para o que este não engloba. Aqui reside a problemática central dessa pesquisa, que apesar de não solucioná-la, tem o mérito de denunciá-la.

A inclusão produtiva, ora específica⁵⁰, ora generalista, tende a ser apenas um jargão que, sem clara definição, ou com muitas significações, passa a ter pouco potencial organizativo e estruturador de ações que visem à sua consolidação. Essa difusa compreensão auxilia a obscurecer sua principal fragilidade, que repousa naquilo que ela não é capaz de alcançar. Ou seja, se o problema central - implícito no entendimento generalista sobre a inclusão produtiva - reside na política de trabalho, diretamente relacionada à política econômica, esta indefinição contribui para o escamoteamento ou a não observância das questões de fundo. Atenta-se para o verbo utilizado 'contribuir', diferente de 'condicionar', 'determinar' ou 'objetivar', uma vez que não se pretende inferir que seja uma intenção racionalizada, mas sim um sintoma palpável, uma verdade possível, uma variável existente, uma influência admissível. A partir desse entendimento, percebem-se alguns porquês da relação com a assistência social ser tão estreita e tão dúbia. Se a política econômica é um dos principais condicionantes das vulnerabilidades e riscos sociais e, portanto, das qualidades que identificam os usuários da assistência social, também o é dos problemas vivenciados por aqueles que veem na inclusão produtiva uma alternativa para, minimamente, amparar suas dificuldades mais imediatas.

⁵⁰ Considera-se específica quando associada à Promoção da Inclusão Produtiva, parte do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência obtida a partir da identificação da natureza jurídica dos documentos analisados foi ímpar, principalmente pelas dificuldades encontradas neste processo. A incursão a um campo de conhecimento diverso, repleto de peculiaridades e especificidades, que vão desde a linguagem até regras e normativas próprias, representa quase uma aventura em um mundo inóspito para leigos no assunto. Na medida em que foram sendo descobertas as informações acerca das propriedades de cada texto estudado, desvendaram-se processos históricos cristalizados em leis e em atos normativos, em seus artigos, incisos, alíneas e parágrafos e/ou de forma dissertativa. Consolidados os textos, suas relevâncias e suas consequências foram se definindo gradativamente, em disputas anunciadas ou silenciadas, mas permanentemente presentes.

A possibilidade de analisar a evolução normativa da política de assistência social, buscando suas interfaces com a inclusão produtiva, permitiu a apropriação de um universo restrito, porém basilar no que se refere ao poder estruturante das normas legais. Foi assim desencadeado um processo desafiador no sentido da assimilação de um campo até então pouco conhecido. Algo similar ocorreu em relação à política pública em questão, porém com maior discernimento sobre o que a faz possível como direito social.

O campo jurídico-burocrático reserva a característica de ser organizador do sistema político, ou seja, o poder instituído pelo aparelho estatal é regido pelas normas por este produzidas. Tal arranjo institucional emana não só de atributos próprios, mas também de aspectos culturais, econômicos, sociais, que o condicionam e pelos quais é condicionado. O sentido amplíssimo de lei sugere justamente a possibilidade de a regra jurídica ser escrita ou não, porém ser legítima. Essa consideração perpassa os entendimentos proferidos, uma vez que as relações sugeridas buscam mediações tanto com costumes quanto com documentos legais e científicos. O alcance do poder, nesta arena, perpassa também o conhecimento de suas peculiaridades, bem como as disputas ora instauradas. A obtenção de informações e a consequente possibilidade de diálogo permitem minimamente a probabilidade de se instaurarem debates e, principalmente, alterações, quando se percebem as matérias e os instrumentos em jogo. Nesse sentido, apesar da dificuldade encontrada para trabalhar com uma linguagem por demais específica, o processo tornou-se extremamente gratificante. Espera-se ter realizado uma despreziosa tradução, na medida em que, pela análise, reflexão

e síntese, foram colocados, em outros termos, documentos detentores de linguagens bastante específicas e melindrosas.

Como aponta o Boletim Política Social do IPEA (2003), a construção da LOAS foi possível a partir do conhecimento teórico de estudiosos e profissionais do serviço social, com sua linguagem específica e seus entendimentos próprios, porém não descolados da realidade que instiga, condiciona e alimenta suas inquietações, refletidas na referida lei. A incursão aos textos estudados aponta também para o necessário exercício de estranhamento, a fim de tornar possível a problematização e a exposição do que se faz relevante sobre o tema. Não se pode perder de vista que o campo da assistência social está diretamente relacionado à profissão do assistente social que, embora não seja foco da pesquisa, sugere necessária consideração, no sentido de se questionar como essa esfera relaciona-se com características, interesses e anseios corporativos – que não a ilegitimam, mas a condicionam.

Evidencia-se que

À exceção do benefício de prestação continuada, de incumbência da assistência social, garantido constitucionalmente (art. 203) e regulado na Loas, as demais atribuições da assistência social têm contornos pouco precisos em razão de sua transversalidade setorial(IPEA, 2003, p.29).

O texto citado sugere um dos motivos que tenham tornado as ações da assistência tão difusas do período entre a LOAS e a PNAS. Observa-se que, neste tempo, a integração ao mercado de trabalho passou de sua forma nítida como objetivo, para descrever e condicionar a definição da vulnerabilidade ou risco – aspecto determinante para a demarcação do público alvo do SUAS. Esse processo não só ajuda a própria operacionalização, como evidencia o desenvolvimento de sua construção e o amadurecimento da política pública.

É surpreendente e indescritível a riqueza que se desenvolveu em torno dos dois artigos constitucionais sobre assistência social e do ermo inciso, sussurrando uma finalidade voltada ao mercado de trabalho - direcionamento para um anseio, mais do que para um caminho. As múltiplas experiências que culminaram nestas proposições e também delas advindas são imensuráveis. A amplitude da questão proposta ultrapassa a suposta especificidade da política social - cacoete herdado do cientificismo positivista, mecanicista, controlador, como forma de leitura e intervenção na realidade. A assistência social recai sobre um todo de necessidades humanas básicas, indiscutíveis, sobre as quais não tem responsabilidade única, nem poder de influência, e para as quais não tem recursos suficientes para garantir provisão.

Esta contradição está no cerne do cruzamento entre a inclusão produtiva e a assistência social, que pondera a possibilidade da resolução dos problemas vividos no âmbito econômico, por via do amparo. O próprio cultivo e a construção da subsistência produzem riquezas

sociais. Sua partilha edifica as necessidades não nutridas, que só podem ser providas pelo patrimônio construído. Assim, o tema em estudo expressa uma contradição crucial da realidade e da sociedade. Inicialmente, essa consideração era motivadora, porém tornou-se explicativa, justamente na medida em que se vislumbrou a grandeza do problema em questão. Muito delicada do ponto de vista da assistência social que, convidada a tão sinuosa façanha, pode facilmente render-se às fraquezas e demências do mundo que a produz.

Buscar sentido aonde não há sentido: este é o risco de tentar reafirmar imponderadamente uma construção coletiva de tamanha dimensão, que fundamenta o direito, direciona a profissão e garante, em grande parte, a subsistência corporativa. O olhar crítico não procura o conforto; pelo contrário, busca no desconforto forças e fundamentos para o enfrentamento inclusive do que, muitas vezes, parece chão - base. Essa desestabilização, como etapa necessária do movimento de superação, por mais dolorosa que seja, é sempre inevitável, protagonizada por quem é contra a ótica do direito, pelos que simplesmente a ignoram, pelos que a promovem, ou pelos próprios sujeitos de direitos – cada qual com suas intenções e verdades. Por mais ríspida que possa parecer, ela é transposta por um cuidado, proveniente da frustração de não reconhecer, na realidade, a preciosa proeza a que se propõe a assistência social. Apesar de seus feitos, que certamente são muitos, incontáveis e até inimagináveis, não se esconde os seus defeitos, suas confusões, imprecisões ou mesmo contradições. A dureza de se procurar estas fendas advém justamente de suas profundezas e do desconsolo de saber que elas permanecem firmes e até certo ponto intocáveis.

A assistência forja sua consolidação como direito, mas com um grande peso cultural, que carrega até hoje, inclusive explícito nos documentos que a regulamentam. O próprio SUAS intenta o enfrentamento a tais traços, no sentido de propor unidade, critérios e parâmetros que padronizem as ações que o constituem. Se são possíveis tais conquistas, a saúde pode dar pistas: até hoje se luta pela universalização, participação e descentralização de suas ações. A exemplo dela, a assistência social desenvolve-se compartilhando princípios e diretrizes. Vê-se, porém, a discrepância existente entre ambas, tanto qualitativa quanto quantitativamente. A criação do SUS precede o SUAS em quinze anos, tempo suficiente para a organização e implementação de um aparato institucional sem precedentes. Notam-se, no entanto, fragilidades também. A exemplo do PlanejaSUS, criado para apoiar a efetivação dos instrumentos de gestão, justamente por carecer de qualidade e até mesmo de planos, orçamentos, relatórios, nos diferentes níveis de gestão da política pública.

Não se pode afirmar que daqui a doze anos a assistência esteja ainda implementando o que quer que faça materializar seus princípios, a partir de uma imitação profícua dos

processos pelos quais passa a saúde. Pode-se antever ou prever problemas que certamente não são exclusivos, por se tratarem de questões muito mais amplas que as atinentes a uma política pública isolada.

Outra dificuldade compartilhada refere-se à intersetorialidade. Haja vista a concepção de integralidade que deveria conduzir as ações da política de saúde e que também inspiram a Política de Assistência. Historicamente, a saúde valeu-se das classificações médicas para sua organização: as ações são divididas, tendo como referência as distintas especialidades médicas. Dessa forma, cada área de conhecimento tem por foco um objeto específico e qualifica-se como tal: hemoterapia, do sangue; pneumologia, dos pulmões; dermatologia, da pele, etc. Seguindo-se essa lógica, a saúde integral fragiliza-se, pois cada área foca suas ações de modo independente e pouco articulado com as demais. Nas últimas décadas, a política sofreu um reordenamento de acordo com extratos populacionais. A partir de então, se consolidaram áreas como a saúde do idoso, da criança e do adolescente, do negro, da mulher, do índio. Apesar dessas subdivisões permitirem a observância dos indivíduos de maneira integral, elas propõem recortes que, de certo modo, dificultam a gestão da intersetorialidade, por sugerirem especificidades que não facilitam a integração das diversas facetas da saúde pública. Um exemplo é o caso de uma idosa negra, a qual pode ser atendida tanto pela política de saúde do idoso, como do negro e/ou da família. A possibilidade de se especializar o conhecimento, tanto nas áreas médicas, quanto nas estratificações demográficas, possibilita inigualável grau de entendimento e aperfeiçoamento sobre o objeto. Entretanto, as trocas necessárias à operacionalização de uma política pública baseada na integralidade têm se mostrado como um grande desafio. Tais considerações buscam demonstrar o quanto é difícil pensar e executar a intersetorialidade ‘dentro’ de uma mesma política, e, mais ainda, entre as diversas políticas setoriais, como previsto na assistência social.

Antes de lograr a impossibilidade desse feito, objetiva-se explicitar a complexidade que se estima enfrentar, para que se possa encarar coerentemente os obstáculos dessa caminhada. O exemplo da saúde provém de dois principais motivos: a relativa experiência acumulada e a proximidade dos desafios que as duas áreas abarcam. Logo, observa-se a assistência social, organizada por níveis de complexidade, por extratos populacionais e/ou por demandas específicas. Igualmente, é possível considerar um sem número de políticas nacionais, estaduais e municipais, específicas, com as quais deve estar integrada⁵¹. Todas as

⁵¹ Como exemplo, em pesquisa na *web*, encontraram-se, entre aprovadas e em tramitação, Política Nacional de Promoção à Saúde, Saúde da Pessoa Idosa, Humanização, Medicamentos, Desenvolvimento Sustentável dos

classificações sustentam-se também cientificamente. Porém, a organização que privilegia a intersectorialidade carece de apoio científico, político, cultural e torna-se um grande desafio a ser conquistado - se é que viável. As especializações das áreas científicas são sustentadas por seus respectivos teóricos e também por grupos de interesses e instituições, difundidos e em disputa. Esses, muitas vezes, se sobrepõem aos anseios das políticas públicas ou colocam em xeque as organizações científicas. Talvez por isso este tema de pesquisa seja tão inquietante.

A integração ao mercado de trabalho está diretamente relacionada ao mundo do trabalho e, portanto, permeada por todas as contradições existentes no modo capitalista de produção contemporâneo. Não obstante, na medida em que a assistência social a toma com um de seus objetivos, retrata, por um lado, a extrema necessidade do trabalho no processo de alcance de direitos e, por outro, o cerne da contradição entre capital e trabalho, expresso no desemprego estrutural. Aponta, pois, para o único subterfúgio daqueles não inseridos no sistema de exploração da força de trabalho, ao mesmo tempo em que se responsabiliza pelo enfrentamento da desigualdade social, no que tange à inserção de desempregados em atividades produtivas.

Esta almejada inclusão é estimada em uma sociedade em que o simples acesso ao trabalho, mesmo formal, não garante o pleno exercício de direitos sociais - nem mesmo o direito à assistência social, em muitos casos. O trabalho é tão precarizado, sustentador de tamanha exploração, que mesmo trabalhadores de alto poder remunerativo têm dificuldades em acessar direitos sociais como saúde, lazer, segurança. A assistência social serve também aos trabalhadores formais e informais como meio de acesso a seus direitos. A pretensão deste estudo refere-se ao alcance ao direito do trabalho como intento da assistência social, em outras palavras, a garantia do trabalho como objetivo. Refere-se à superação ou ao enfrentamento da questão de diminuição de postos de trabalho para elevação das taxas de lucro. Mira, portanto, o horizonte da economia mundial.

O sistema único, que visa operacionalizar a política nacional de assistência social, carrega o desafio de materializar esta política pública e a gravidade de estar implicado diretamente com a política econômica. Este peso foge da alçada da assistência no referente à

Povos e Comunidades Tradicionais, Segurança e Saúde do Trabalhador, Saúde Integral da População Negra, Saúde Bucal, Saúde do Homem, Saúde da Pessoa Portadora de Deficiência, Saúde Integral de GLBT, Saúde Mental, sobre Drogas, Trânsito, Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no Sistema Único de Saúde, Plantas Medicinais e Fitoterápicos, Assistência Farmacêutica, Atenção à Saúde Auditiva, Desenvolvimento Regional, Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Idoso, Resíduos Sólidos, Atenção Básica, Educação Ambiental, Alimentação e Nutrição, Atenção ao Portador de Doença Renal, entre muitas outras.

dinâmica estrutural da sociedade. No entanto, sustenta e reproduz uma das principais causas que levam as pessoas a necessitarem da assistência social. Apesar de não caber em um objetivo a solução de problemas desse porte, são estes conflitos que afetam diretamente grande parte da população usuária do SUAS e que tem, nesse sistema, um possível viabilizador de tal direito. Há necessidade de aprofundar o debate sobre a transversalidade da política como uma de suas atribuições, debate para o qual o Serviço Social tem contribuído.

A assistência social carece não só de fundamentos e condições objetivas para realizar o que preconiza, mas também assume uma responsabilidade que não é sua *a priori*: tratar da política econômica do país. Ao buscar estratégias para a diminuição das taxas de desemprego, atua como figurante em um cenário em que os protagonistas estão muito além do palco onde ela opera. Isto sem considerar as taxas de exploração, pois em princípio o aporte legal da assistência social da questão da exploração ao citar a integração ao mercado de trabalho. A forma demasiadamente difusa com que é tratada a inclusão produtiva, nos documentos que regulamentam a política pública, não é senão retrato da ínfima ingerência que tem sobre o problema. A maneira pela qual os documentos do campo da geração de trabalho renda relacionam-se com a inclusão produtiva e com a assistência denota a marginalidade do problema: a assistência localiza e informa onde reside o problema, através do CadÚnico, a inclusão produtiva é, porém, revestida de *status* de solução. Apesar de apresentada como central e como importante, a ela é resguardada apenas uma rubrica de atividade (4693), inserida em um programa (1133), do Ministério de Trabalho e Emprego (38000).

Partindo de tais reflexões, sugere-se que este objetivo deve ser dimensionado com cautela e fundamento. O acesso ao direito de trabalhar é inquestionavelmente necessário à dignidade humana, porém não cabe à assistência garanti-lo. Promovê-lo, talvez, em interface com as políticas de trabalho, educação, renda, saúde, caso contrário se estaria estimulando a segregação do público usuário, o que acabaria por reiterar a subalternização que se busca superar, através de processos sociais emancipatórios. No entanto, é preciso ter ciência que, por si só, a assistência não é capaz, este é o primeiro senão a ser exposto. A promoção da inserção no mercado de trabalho reserva armadilhas que vão desde a não garantia dos demais direitos sociais, até a reprodução de relações de dominação que têm, no aparato estatal, um forte instrumento de controle e coerção.

A assistência social é dever do Estado, portanto expressão direta das contradições da sociedade, na medida em que busca prover o que o próprio Estado não viabiliza: os mínimos sociais para a garantia das necessidades básicas. Considerando-a como política de exceção, sugere-se que esta política pública é devida aos poucos que dela precisam. Mas essa lógica

não se faz presente, primeiro, porque a respectiva demanda é enorme e crescente, vista a ampliação progressiva das desigualdades sociais, em razão da reestruturação produtiva e da globalização; segundo, porque, se as políticas setoriais não dão conta de suas próprias mazelas, tão pouco a assistência terá o privilégio de fazê-lo. O fundamento da intersectorialidade está nesse ponto estratégico, pois a assistência depende das demais políticas sociais para realizar seus objetivos.

Sem desconsiderar todas as ações desenvolvidas no intuito de gerar emprego e renda, entende-se que tamanha importância é dada para a garantia dos mínimos sociais justamente porque, de fato, o trabalho digno é garantidor desse feito. O inverso, porém, não procede: os mínimos não garantem o trabalho digno. A importância das necessidades básicas supridas é inquestionável e condicionante para o acesso à atividade produtiva. Então que seja essa a dimensão dada ao objetivo da assistência social: a promoção de condições mínimas para que o ingresso no mercado de trabalho seja possibilitado pela política pública que responde por isso. No contexto atual, essas poderiam ser exemplificadas pelos serviços de apoio socioeducativo em turno extraescolar, ações de segurança alimentar, centros de convivência para idosos, grupos de apoio a dependentes químicos, entre outras atividades que possibilitam que membros da família em plena atividade econômica disponham de condições para trabalhar, a fim de garantir a subsistência dos grupos que chefiam, enquanto seus familiares e dependentes são acolhidos e amparados e geram renda (ou se qualificam para isto). A criação de condições no mercado de trabalho, para que disponha de espaço para a massa de trabalhadores desempregados ou em situação de trabalho precário, definitivamente não é objeto exclusivo da assistência social.

No discurso proferido na promulgação do que foi considerada a base legal para a constituição do SUAS e da Inclusão Produtiva no Brasil, falou-se que a lei fundamental seria 'luz mesmo que de lamparina, alumando a noite dos desgraçados'. Assim, foi estabelecida, como direito social, a assistência aos desamparados. De fato a iluminação proposta, embora débil, se faz presente. Nota-se, entretanto, que para isto, é necessária a combustão. A instituição do Estado Brasileiro pode ser assim considerada a grande responsável por esses processos, na medida em que por eles se responsabilizou e se legitimou. O crescimento do aparato institucional relacionado à política de assistência social vê aí seu propulsor. Entretanto, ressalta-se que,

Se atentarmos ainda para a tendência histórica da busca dos elevados graus de civilização do Brasil, procurando a reparação do atraso em relação às sociedades europeias, podemos inferir que a recorrência de uma lógica da falta na mentalidade nacional, procurou sempre ser reparada pela construção de Códigos e diplomas legislativos que ancorassem a modernidade. [...] Procura-se a mudança do

comportamento a partir da feitura de legislações extremamente modernas (SILVA, 2008, p.268).

No entanto, na medida em que se estabeleceram recursos próprios e condições legais para a execução da assistência social, as ações tiveram de superar complexos desafios na esteira dos compromissos da política pública. Como exemplo, houve a regulamentação, em 2006, por resolução do CNAS, em 2008, por decreto-lei, dos benefícios eventuais, há muito tempo distribuídos sem critérios claros ou unificação. Considera-se que os traços político-administrativos amparam enormemente as problemáticas sugeridas nessa dissertação.

Nesse sentido, observa-se que, pouco a pouco, estruturam-se e legitimam-se ações com base em princípios e diretrizes definidos. No entanto, mesmo tais preceitos constituem-se em processualidade que abarca contradições e fragilidades, a eles inerentes ou presentes na estrutura social que os condiciona. Implanta-se, portanto, um sistema único em uma realidade extremamente desigual, com a qual se atrita diretamente. O que já existia adapta-se ao novo, a novidade rende-se ao velho e a fusão de processos cria um contexto nunca visto: a assistência social como direito; os ditames neoliberais nas políticas econômicas e sociais e a reestruturação produtiva coexistindo tencionados pelas inquietudes das desgraças humanas. Interesses distintos e heterogêneos permeiam e conformam os processos desencadeados e forjados por esta realidade. Não há homogeneidade nem certezas, porém há inovações que não podem ser dissociadas de antigas formas de reprodução dos valores e práticas sociais. No nível simbólico compreende-se a realidade constituída

[...] por um passado inescapável e por um presente irredutível. Um passado inescapável porque os conceitos através dos quais a experiência é organizada e comunicada procedem do esquema cultural preexistente. E um presente irredutível por causa da singularidade do mundo em cada ação: a diferença heraclitiana entre a experiência única do rio e seu nome. A diferença reside na irredutibilidade dos atores específicos e de seus conceitos empíricos que nunca são precisamente iguais a outros atores ou outras situações – nunca é possível entrar no mesmo rio duas vezes (SAHLINS, 1994, p. 189).

A irredutibilidade do momento histórico revela seu ineditismo. A política de assistência social, ao se responsabilizar pela inclusão produtiva, aponta para uma denúncia que perpassa a própria concepção desta política, qual seja: hoje a assistência tem, no foco de suas ações, pessoas incapazes de garantir sua sobrevivência, não por não terem condições de fazê-lo, mas por não o terem dignamente, em razão das condições que o mundo capitalista lhes impõe. Antes de anunciar a impossibilidade de a assistência responder qualificadamente a seu objetivo constitucional, versa-se a respeito, no intuito de revelar a contradição que ela carrega desde seus primórdios.

A insuficiência de suas respostas, em vistas disso, pode estruturar anseios e apontamento também difusos – como visto nos documentos. Princípios, diretrizes, objetivos, eixos e bases estruturantes fundem-se descriteriosamente, preparando um terreno, no mínimo, pantanoso. Mesmo com tais dificuldades observa-se que outras políticas públicas reconhecem sua importância, haja vista a responsabilidade que emerge do Guia GTR (2009a).

Indicam-se, portanto, algumas possibilidades de seguimento para a contemplação de questionamentos por ora não abordados, mas, nem por isso, menos importantes, quando discutida a Inclusão Produtiva no SUAS, quais sejam: questões relativas a dinâmicas institucionais; experiências de ações nesse âmbito; relações com os programas de transferência de renda; distinções estabelecidas entre os diferentes níveis de gestão municipais; importância das instituições religiosas na rede socioassistencial e suas relações com valores como a caridade; intersectorialidade.

Vislumbram-se, ainda, a amplitude e a potencialidade do tema, considerando no plano ideal uma política pública articulada que promovesse ações de geração de trabalho com base em projetos habitacionais; promoção de educação profissional; segurança alimentar e nutricional; educação popular; saneamento básico; saúde; meio ambiente, entre outras. Nesse sentido, considera-se a possibilidade de complementação entre as várias necessidades humanas, que, através de sua provisão, possibilitariam obras que vão além de seus intentos particulares. Certamente essa idealização confronta-se com questões de ordem jurídico-burocrática, política, econômica, social e cultural. Conclusão que certamente não surpreende, uma vez que este trabalho foi conduzido, considerando este espectro como pano de fundo e fundamento para todas as considerações realizadas.

A imersão na realidade empírica e cotidiana da assistência social em interface com a inclusão produtiva proporcionou entusiasmo e coragem para enfrentar este estudo. Sem certezas ou verdades, finda-se um período repleto de aprendizagens. A motivação que suscitou esse mergulho teórico faz-se cada vez mais viva. A impetuosa processualidade garante a necessidade de seguimento à pesquisa, uma vez que o exercício crítico possibilita a contraposição dos fatores que a conformam. A permanente vigília sobre os conflitos constituintes da realidade e a análise sem medo de ser arguida ou impugnada possibilitam o enriquecimento e o desenvolvimento do debate teórico, acerca de temas tão importantes para a sociedade. Poder se inconformar com uma situação é condição necessária para alimentar sonhos de como realizar sua satisfação. Estes, inegavelmente, não deixam ninguém dormir em paz, mas também, permitem desfrutar as experiências mais criativas possíveis.

REFERÊNCIAS

ALBORNOS, Suzana. **O que é trabalho?** 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?:** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

ARBITRÁRIO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio:** o minidicionário da língua portuguesa. 6. ed. Curitiba: Posigraf, 2004.

ASSEGUARAR. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio:** o minidicionário da língua portuguesa. 6. ed. Curitiba: Posigraf, 2004.

ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=%22assist%C3%A2ncia+social%22&btnG=Pesquisar&lr=>>>. Acesso em: 27 out. 2007.

ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=%22assist%C3%A2ncia+social%22&btnG=Pesquisar&lr=>>>. Acesso em: 31 out. 2008.

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

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Manual de Finanças Públicas:** sumário dos planos brasileiros de estabilização ... 6. ed. rev. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/FinPub/manualfinpublp.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: UnB, 2007. 2. v.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil:** um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 nov. 2009.

_____. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, 1960. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

_____. **Lei n.º 6.036 de 1º de maio de 1974**. Dispõe sobre a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social, entre outros. Brasília, 1974. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=122212>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Lei Orgânica da Saúde. Brasília, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm>. Acesso em: 8 fev. 2009.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 8 fev. 2009.

_____. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Lei Orgânica da Seguridade Social. Brasília, 1991a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 8 fev. 2009.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre Planos e Benefícios da Previdência Social. Brasília, 1991b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 8 fev. 2009.

_____. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 5 set. 2006.

_____. **Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995.** Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1995/1605.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

_____. **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.** Altera a legislação tributária federal. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9532.htm>. Acesso em: 19 mar. 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998.** Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art114>. Acesso em: 19 mar. 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 40 de 29 de maio de 2003.** Brasília, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm>. Acesso em: 19 mar. 2009.

_____. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 15 maio 2006.

_____. **Resolução nº145, de 28 de outubro de 2004a.** Institui a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/concursos/pss-2008/processo-seletivo-simplificado-2008/concursos/pss-2008/pnas_final.pdf>. Acesso em: 15 maio 2006.

_____. **Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004.** Brasília, 2004b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm#art114>. Acesso em: 19 mar. 2009.

_____. **Resolução nº145, de 28 de outubro de 2005**. Aprova a Norma Operacional Básica – NOB SUAS. Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/nob/nob-versao_final.zip/view>. Acesso em: 29 jun. 2006.

_____. **Lei n.º 11.258, de 30 de dezembro de 2005**. Brasília, 2005b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/servicos/legislacao/leis/leis-2006/lei-11-258.pdf/view>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

_____. **Emenda Constitucional n.º 47 de 05 de julho de 2005**. Brasília, 2005c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm#art114>. Acesso em: 19 mar. 2009.

_____. **Decreto n.º 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispões sobre os benefícios eventuais. Brasília, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6307.htm>. Acesso em: 10 fev. 2009.

_____. **Decreto n.º 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em 19 mar. 2009.

_____. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 10 mar. 2009.

_____. **Projeto de lei n.º 1991, de outubro de 2007**. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2007d. disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/501911.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

_____. **Decreto n.º 6.393, de 12 de março de 2008**. Estabelece o Compromisso Social pelo Desenvolvimento Social. Brasília 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6393.htm>. Acesso em: 10 fev. 2009.

CARMO, Paulo Sergio. **História e ética do trabalho no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1998.

CARVALHO, José Murilo. **Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

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

CATTANI, Antônio David. **Trabalho e autonomia**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

CHAGAS, Ana Maria Resende et al. **A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_1005.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2009.

CINTRA, Luis F. Lindley; CUNHA, Celso Ferreira. **Nova gramática do português contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon Informática, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social: estratégias e metas para implementação da Política de Assistência Social no Brasil**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional>>. Acesso em: 18 maio 2007.

_____. **Resolução n.º 78, de 22 de junho de 2004**. Constitui grupo de trabalho para discussão da Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2004>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

_____. **Resolução n.º 212, de 19 de outubro de 2006**. Propõe critérios regulamentadores da provisão dos benefícios eventuais. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20212%20-%2019.10.2006.doc/view>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

_____. **Resolução n.º 152 de 15 de agosto de 2007**. Aprova a proposta orçamentária da Assistência Social para o exercício de 2008. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/arquivos-2007/resolucoes-normativas-exercicio-de-2007>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 145-165, 1997.

COUTO, Berenice. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DELGADO, Guilherme Costa et al. **A participação na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0909.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2009.

DIREITO AO TRABALHO. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=%22direito+ao+trabalho%22&lr=>>>. Acesso em: 27 out. 2007.

DIREITO DO TRABALHO. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?q=%22direito+do+trabalho%22&hl=pt-BR&lr=&lr=>>>. Acesso em: 27 out. 2007.

DISCRICIONÁRIO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 6. ed. Curitiba: Posigraf, 2004.

FAMÍLIA. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 6. ed. Curitiba: Posigraf, 2004.

FARHAT, Said. **Dicionário Parlamentar e Político**. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

FERREIRA, Tânia; SANTOS, Eloísa Helena. **Trabalho por quê?** Sistematização da experiência do programa geração de trabalho. Belo Horizonte: Segprac, 1996.

FONSECA, Cláudia. **Caminhos da adoção**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização legislativa no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da assembléia nacional constituinte (1987-1988). In **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 01, p. 193-224. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n1/a08v49n1.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. In: **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://diap.ps5.com.br/file/2070.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17 ed. Loyola: São Paulo, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

INCLUSÃO PRODUTIVA. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?q=%22inclus%C3%A3o+produtiva%22&hl=pt-BR&lr=&lr=>>>. Acesso em: 31 out. 2008.

INCLUSÃO PRODUTIVA. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?q=%22inclus%C3%A3o+produtiva%22&hl=pt-BR&lr=&lr=>>>. Acesso em: 17 mar. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa nacional de saneamento básico**. Brasília, 2000.

_____. **Censo demográfico**. Brasília, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Assistência Social. In: **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, fev. 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_06/ASSISTeNCIA_SOCIAL.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2009.

_____. Emprego e renda. In: **Carta de conjuntura**, Brasília, dez. 2008.. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=541>. Acesso em: 19 mar. 2009.

INTEGRAÇÃO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 6. ed. Curitiba: Posigraf, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

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

LEGAL. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 6. ed. Curitiba: Posigraf, 2004.

LEI. In: **Wikipédia**. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. In: SILVA, Maria Ozanira; YAZBECK, Maria Carmelita (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2006.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. São Paulo: Vozes, 1984.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.

MATERNIDADE. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 6. ed. Curitiba: Posigraf, 2004.

MINISTÉRIO DE ESTADO DA SAÚDE (MS). **Portaria n.º 2.607, de 10 de dezembro de 2004**. Aprova o Plano Nacional de Saúde – PNS. Brasília, 2004. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/GM_2607.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL- MDS. **Cidadania: o principal ingrediente do Fome Zero**. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/servicos/Coordenacao/cartilhas-guias/livreto_fome_zero.pdf/view>. Acesso em: 09 abr. 2008.

_____. **Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social: orientações técnicas para o CRAS (versão preliminar)**. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif/arquivo-2-guia_1_snas_11_06_06-diagramada-versao-final.pdf/view>. Acesso em: 2 set. 2006.

_____. **Edital 001/SNAS/MDS – 2007:** Normas para cooperação técnica e financeira na implementação de projetos de promoção da inclusão produtiva, no âmbito do SUAS. Brasília, 2007 a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/avisos-1/edital-ip-psb_001_snas_mds_-_2007.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2008.

_____. **Guia de ações para a geração de trabalho e renda:** constantes no orçamento fiscal da União. Brasília, 2007 b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/guia-de-geracao-de-trabalho-e-renda-2007-esta-disponivel-no-site-do-mds/>>. Acesso em: 9 abr. 2008.

_____. **Guia de ações para a geração de trabalho e renda:** políticas integradas do governo. Brasília, 2008 a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/guia-de-geracao-de-trabalho-e-renda-2008-esta-disponivel-no-site-do-mds/>>. Acesso em: 18 out. 2008.

_____. **Guia de Políticas e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Brasília, 2008 b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/concursos/pss-2008/guia-prefeitos_27-06.pdf/view?searchterm=guia-prefeitos_27-06.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2009.

_____. **Guia de geração de trabalho e renda:** nova perspectiva na elaboração de políticas, programas e projetos de geração e trabalho e renda. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/servicos/parcerias/guia-de-geracao-texto-final.pdf/download>>. Acesso em: 5 mar 2009.

_____. **Geração de oportunidades e renda.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-articulacao-institucional-e-parcerias/arquivo-saip/geracao-de-oportunidade-e-renda>>. Acesso em: 10 mar. 2009b.

_____. **Geração de oportunidades e renda.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-articulacao-institucional-e-parcerias/arquivo-saip/secretaria-executiva-do-comite-interministerial-de-inclusao-social-de-catadores-de-materiais-reciclaveis-1>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

MINISTÉRIO DO ESTADO DO ORÇAMENTO E GESTÃO (MOG). **Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999.** Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Economia Solidária.** Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_default.asp>. Acesso em: 19 mar. 2009.

OLIVEIRA, Rosely Magalhães. Saneamento e pobreza no Brasil. In. VALLA, Victor et al. (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social:** temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

POCHMANN, Márcio (org.). **Atlas da Exclusão Social, v. 4: a exclusão no mundo**. São Paulo: Cortez, 2004.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=%22Pol%C3%ADtica+Nacional+de+Assist%C3%A2ncia+Social%22&lr=>>>. Acesso em: 07 out. 2007.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=%22Pol%C3%ADtica+Nacional+de+Assist%C3%A2ncia+Social%22&lr=>>>. Acesso em: 31 out. 2008.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Em defesa da democracia. **Disponível Pensar**. Fortaleza, v.12, p. 66-74, mar. 2007. Disponível em: <<http://www.unifor.br/notitia/file/1951.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. Biblioteca Central Ir. José Otão. **Orientações para apresentação de citações em documentos segundo NBR 10520**. Disponível em: <<http://www3.pucrs.br/portal/page/portal/biblioteca/Capa/BCEPesquisa/BCEPesquisaModelos>>. Acesso em: 17 mar. 2009.

PRINCÍPIO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 6. ed. Curitiba: Posigraf, 2004.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. 2. ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

SAHLINS, Marshall. **Ilhas de história**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Uma introdução à economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

SANTOS, Osmar de Almeida. **Em busca do emprego perdido: O futuro do trabalho na era tecnológica**. São Paulo: Texto Novo, 2003.

SILVA, Jailson de Souza. **Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.insrolux.org/imagem2006/pesquisaobservatoriodefavelas2006.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2009.

SILVA, Mozart Linhares. **O império dos bacharéis: o pensamento jurídico e a organização do Estado-nação no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVA, Nancy de Deus Vieira. **O Trabalho e a Escolaridade dos Brasileiros Jovens**. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/pdf/Silva%20%20Kassouf%20-%20ABEP2002.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

SINGER, Paul. O desafio é criar cadeias solidárias. In: MELLO, Claiton; ROVAI, Renato; STREIT, Jorge (Orgs.). **Geração de trabalho e renda, economia solidária e desenvolvimento local: a contribuição da Fundação Banco do Brasil**. p.18- 25. São Paulo: Publisher Brasil, 2006.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=%22sistema+%C3%BAnico+de+assist%C3%AAncia+social%22&lr=>>>. Acesso em: 10 out. 2006.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=%22sistema+%C3%BAnico+de+assist%C3%AAncia+social%22&lr=>>>. Acesso em: 27 out. 2007.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=%22sistema+%C3%BAnico+de+assist%C3%AAncia+social%22&lr=>>>. Acesso em: 31 out. de 2008.

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=%22sistema+%C3%BAnico+de+assist%C3%AAncia+social%22&lr=>>>. Acesso em: 19 mar. de 2009.

SPOSATI, Aldaíza et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS**. São Paulo: Cortez, 2004.

TRABALHO. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=trabalho&lr=>>>. Acesso em: 27 out. 2007.

TRABALHO. In: **Google Acadêmico**. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=trabalho&lr=>>>. Acesso em: 31 out. 2008.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais. **Cadernos de Pesquisa Ritter dos Reis**, v. 4, nov. 2001. 2. ed. Porto Alegre, 2001.

VALLA, Victor et al (Orgs.). Globalização, a questão social e a nova pobreza. In: _____. **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VENEZUELA. **Gazeta Oficial n.º 5.152, Extraordinário de 19 de junio de 1997**. Ley Orgánica del Trabajo. Caracas, 1997. Disponível em: <<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/lot.html>>. Acesso em: 17 fev. 2009.