



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTACATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

MARIA LÚCIA MARTINS DA SILVA

**BENEFÍCIOS EVENTUAIS: PROTEÇÃO BÁSICA DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL - ALTERNATIVAS PARA AUTONOMIA OU
SUBALTERNIDADE DOS SUJEITOS?**

Florianópolis, SC

MARIA LUCIA MARTINS DA SILVA

**BENEFÍCIOS EVENTUAIS: PROTEÇÃO BÁSICA DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL - ALTERNATIVAS PARA AUTONOMIA OU
SUBALTERNIDADE DOS SUJEITOS?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do Curso de Graduação em Serviço Social do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Msc. Valter Martins

Florianópolis, SC

2010

MARIA LÚCIA MARTINS DA SILVA

**BENEFÍCIOS EVENTUAIS, PROTEÇÃO BÁSICA DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: ALTERNATIVAS PARA AUTONOMIA OU
SUBALTERNIDADE DOS SUJEITOS?**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel em Serviço Social e aprovado atendendo às normas da lei vigente da Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Graduação em Serviço Social em 29 de novembro de 2010.

Florianópolis, 29 de novembro de 2010.



Prof. Msc. Valter Martins,
Orientador

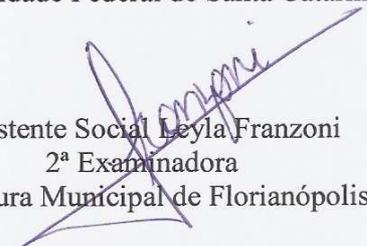
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof. Daiana Nardino

Prof. Daiana Nardino
1ª Examinadora

Universidade Federal de Santa Catarina



Assistente Social Leyla Franzoni
2ª Examinadora

Prefeitura Municipal de Florianópolis

Dedico este trabalho à toda minha família
pelas demonstrações de carinho e afeto.

Ao Miguel pela alegria de seu nascimento no
percurso desta graduação.

Ao João Paulo com todo meu amor.

AGRADECIMENTOS

Neste momento tão esperado em que almejo o título de Bacharel em Serviço Social, agradeço a minha família, esposo, filhos, irmãos, sobrinhos, e todos aqueles que de alguma forma participaram desse processo e contribuíram para a concretização desse sonho.

Agradeço, primeiramente, a Deus que sempre me deu coragem e pelas pessoas especiais que colocou em minha vida.

Agradeço aos meus filhos Guto, Rafael, João Paulo, a meu esposo Orlando, pelo apoio e paciência no decorrer desses anos de estudos.

Agradeço aos colegas, amigos incentivadores que sempre me apoiaram.

Às colegas de faculdade, Ana Flávia, Maria Júlia e Angelita, pelos momentos de conversas, de companheirismo, de alegria, por sempre se mostrarem prontas a me ajudar.

Aos funcionários do PASA, em destaque às Assistentes Sociais que foram fundamentais no coroamento de minha formação acadêmica. Com esta equipe tive oportunidade de desenvolver diversas atividades que me possibilitaram uma experiência de estágio única, dividindo suas experiências, saberes, trocando informações e me incentivando no processo de formação.

À Assistente Social Cristiane, minha supervisora de campo, pelo exemplo de profissional, por sua dedicação nas aulas de supervisão, por seu interesse em estimular sempre o processo de formação acadêmica.

Agradeço ao Professor e orientador Valter Martins, por sua dedicação e comprometimento. Muito obrigada pela tranquilidade transmitida ao longo da construção deste trabalho.

Aos membros da banca, Professora Diane Nardino e Assistente Social Leyla Franzoni, Coordenadora do PASA, muito obrigada pela colaboração e confiança. À Leyla, pela maneira profissional e também amiga no ambiente de trabalho.

Aos Mestres do curso de Serviço Social, essenciais nesta trajetória, pelo carinho, atenção e pelo cumprimento da missão de transferir seus conhecimentos através de sua sabedoria e principalmente por dividir conosco suas histórias, experiências e saberes.

Nada sou, nada posso e nada tenho pelos meus próprios méritos, mas tudo sou, tudo posso e tudo tenho pela misericórdia de Deus.”

(Autor Desconhecido)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar os benefícios eventuais como um direito social estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social – Art. 22., no âmbito da proteção básica da Política de Assistência Social no Município de Florianópolis. A experiência de estágio realizada no Programa de Atenção Socioassistencial (PASA) que se caracteriza por um setor de benefícios vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis, durante o período de fevereiro 2009 a dezembro de 2010, despertou-me o interesse no objeto de pesquisa que indaga se os benefícios eventuais auxiliam para a emancipação ou afirmam a subalternidade dos usuários. Para tanto, optou-se por um estudo de caráter bibliográfico e documental, sendo utilizados os relatórios mensais das solicitações e benefícios concedidos, a partir dos encaminhamentos das unidades dos Centros de Referência de Assistência Social. As análises demarcam a falta de regularidade na concessão dos benefícios, reforçando o debate dos autores pesquisados que são reveladores quanto à subalternidade dessa população usuária da Política de Assistência Social. Conclui-se, portanto, que os benefícios eventuais enquanto um direito social não garantem o atendimento das necessidades básicas porque não são ofertados de forma sistemática, nem contribuem para a emancipação dos sujeitos.

Palavras-chave: Assistência Social, Proteção Social Básica, Benefícios eventuais, Programa de Atenção Socioassistencial, Direito Social, Cidadania.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: número de atendimentos e números de benefícios concedidos	56
Gráfico 2: número de benefícios solicitados por mulheres e por homens	57
Gráfico 3: Solicitações de benefícios eventuais encaminhados pela rede socioassistencial e por iniciativa própria	58
Gráfico 4: Faixa etária que procuram os serviços nos CRAS e PASA.....	59
Gráfico 5: Solicitações e atendimentos por Região dos CRAS.....	60
Gráfico 6: Distribuição dos benefícios eventuais.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relatório Estatístico 2009	54
Tabela 2 – Benefícios eventuais registrados entre jan à ago/2010	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Satisfadores Universais Intermediários	21
Quadro 2 – Análise Situacional	28
Quadro 3 - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:	37
Quadro 4 – Centros de Referência de Assistência Social em Florianópolis	49

LISTA DE SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CFESS - Conselho Federal de Serviço Social
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado na Assistência Social
CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social
CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FMAS- Fundo Municipal de Assistência Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica da Assistência Social
ONU - Organização
PBF - Programa Bolsa Família
PAIF - Programa de Atenção Integral as Famílias
PASA – Programa de Atenção Socioassistencial
PMAS- Plano Municipal de Assistência Social
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS PROPOSIÇÕES.....	14
1.1 O MODELO ORGANIZACIONAL DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	17
1.2 CAMINHOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	19
1.3 CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
2 ASSISTÊNCIA SOCIAL, DIREITO E CIDADANIA.....	31
2.1 DIREITOS SOCIAIS E CIDADANIA.....	31
2.2 DIREITOS SOCIAIS E O ENFRENTAMENTO À POBREZA	34
2.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CENTRALIDADE NA FAMÍLIA	39
2.4 O SUAS E A PROTEÇÃO SOCIAL	41
3 BENEFÍCIOS EVENTUAIS E POSSIBILIDADES PARA OS USUÁRIOS: A LEITURA DO SERVIÇO SOCIAL	45
3.1 ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	45
3.2 BREVE HISTÓRICO SOBRE OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS.....	47
3.3 OS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRESTADOS NAS UNIDADES DOS CRAS E PASA	48
3.4 BENEFÍCIOS EVENTUAIS CONCEDIDOS NOS ANOS DE 2009 E 2010	53
3.5 BENEFÍCIOS EVENTUAIS SÃO ALTERNATIVAS PARA AUTONOMIA DOS USUÁRIOS?.....	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS	72
ANEXO: DECRETO Nº 6.307, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2007	75

INTRODUÇÃO

No Brasil, o grande marco histórico na área da Assistência Social como política pública de direitos, foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que deu garantias à Seguridade Social, integrando ações e iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, assegurando também os direitos relativos à saúde, à previdência e assistência social.

Com o fito de regulamentar a Constituição Federal de 1988, foi criada a Lei 8.742, em 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social). Já em 2004, a Política Nacional de Assistência Social buscou estabelecer a universalidade de cobertura no campo da proteção social e, como política não contributiva, ocupou-se do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de segmentos sociais, prevenir e superar as diferentes formas de exclusão social, além de defender e vigiar os direitos de cidadania e dignidade.

Integrando o Sistema Único de Assistência Social, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) foram instituídos em Florianópolis, com a função de desenvolver serviços, “programas e projetos em áreas de risco e vulnerabilidade social”.

A partir de então, coube ao CRAS a prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica a indivíduos/famílias e grupos sociais.

Juntamente às unidades dos CRAS, o Programa de Atenção Socioassistencial (PASA), integrante da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), atende a população usuária com os benefícios eventuais, entre os quais: auxílio alimentação (cesta básica), cartão vale transporte para tratamento de saúde, fraldas geriátrica e infantil, ajuda de custo para pagamento de aluguel, além do auxílio natalidade e auxílio funeral, regulamentados conforme o Artigo 22 da LOAS.

A abordagem do tema tornou-se relevante na medida em que sendo o campo de estágio lócus desses atendimentos, foi possível verificar que tais aquisições se mostraram frágeis, fragmentadas, incertas, não garantindo a proteção social.

Nestes termos, o presente trabalho tem como principal indagação a questão dos benefícios eventuais, ou seja: se os mesmos beneficiam os usuários no atendimento às suas necessidades básicas, favorecendo uma projeção de emancipação, ou se contribuem para afirmar a condição de subalternidade.

Ao se observar os termos da proteção social básica da Política de Assistência Social, percebe-se que em nosso país a realidade vem sendo marcada pela descontinuidade de

ações e presença de condicionalidades que limitam o atendimento aos segmentos mais pobres da sociedade.

No decorrer do exercício da prática de estágio no PASA, as atividades desenvolvidas foram, para citar algumas, de orientações, encaminhamentos, entrevistas, visitas domiciliares, sendo possível observar a situação de vulnerabilidade social que permeia a realidade social dos usuários e a condição de subalternidade, pois em seu contexto de “luta” pela sobrevivência, não se percebem enquanto sujeitos de direitos.

A partir daí, optamos por um estudo bibliográfico de autores que analisam a Política de Assistência Social na sociedade brasileira. Realizamos também pesquisa documental, em que utilizamos os relatórios mensais e estatísticos, nos quais são apresentados dados relativos aos atendimentos realizados e concessões dos benefícios.

Ao se proceder a análise dos relatórios, foi possível verificar que as demandas nem sempre puderam ser atendidas, principalmente por conta das condicionantes de natureza econômica, refletidas em processos licitatórios morosos, na desarticulação entre a rede socioassistencial e a demanda superior aos recursos disponíveis.

É possível perceber que a proteção social básica da Política de Assistência Social favorece muito mais as estratégias que financiam a reprodução do capital, em detrimento dos verdadeiros interesses da população. Seu funcionamento ocorre como uma tentativa de minimizar o impacto das relações sociais do sistema capitalista, através do qual o caráter de direito assegurado ao cidadão ainda apresenta-se na lógica da “ajuda” e do assistencialismo.

Este estudo está estruturado com as seguintes seções:

Na primeira seção, serão abordadas as questões conjunturais, tais como a Assistência Social, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica, onde está prevista a proteção social básica por meio de um conjunto de serviços, programas, projetos e, dentre esses, a concessão de benefícios eventuais às famílias, indivíduos e grupos sociais.

A segunda seção trata da análise acerca dos direitos sociais e cidadania, passando pela exposição da pobreza e caracterização da população usuária da assistência social, prioritariamente as famílias como foco da proteção social do Estado.

Por fim, a terceira seção apresenta uma análise dos benefícios eventuais ofertados no município de Florianópolis, através dos Centros de Referência de Assistência Social e do PASA.

1 PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS PROPOSIÇÕES

O processo de redemocratização brasileiro foi marcado por uma efervescência das massas e de movimentos sociais organizados por liberdades e direitos civis, políticos, sociais, em síntese, direitos constitucionais que amparassem a sociedade brasileira.

Do legado das lutas da classe explorada, derivou-se um conjunto de reivindicações por políticas de saúde pública, assistência social, trabalho, educação etc. Deste movimento histórico resultou uma das mais contundentes lutas da população, luta que foi materializada com as conquistas garantidas pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), aprovada em 5 de outubro, imprimiu uma nova concepção para o modelo de proteção social brasileiro. Tornou real a nova textura de coberturas ao incluir no artigo 194 a compreensão de que a seguridade social “compreende 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” (BRASIL, 2006, p.127).

Com a observação do artigo 194 da CF/1998, percebe-se a importância do conjunto de ações que abrange o tripé da Seguridade Social, que são: a Saúde, a Previdência e a Assistência.

A Constituição de 1988 fixou ao conjunto da sociedade brasileira direitos de acesso aos benefícios socioassistenciais. Contudo, ao mesmo passo que os direitos são garantidos com a carta magna, enfrentou-se outro desafio: o de transformar o texto constitucional em políticas públicas, por meio da intervenção do Estado, estabelecendo, por extensão, condições favoráveis para sua implementação, com a viabilização de leis complementares que substanciem o ideário das lutas.

Todavia, para criar e implementar um conjunto de novas leis dependia-se também de recursos do fundo público que, no Brasil, historicamente vêm sendo usados para atender aos interesses de alguns segmentos. Nesse sentido, contribuindo com o debate, o Conselho Federal de Serviço Social percebe a seguridade social como:

[...] um espaço de disputa de recursos – uma disputa política que expressa projetos societários, onde se movem os interesses das maiorias, mas estão presentes as marcas históricas da cultura política autoritária no Brasil, que se expressa pela pouca distinção entre público e privado, pelo clientelismo e pelo patrimonialismo. O

resultado desse embate tem forte impacto sobre uma parcela enorme da população que conta com as políticas de seguridade para sua sobrevivência [...] (CFESS, 2000, p. 1).

A primeira política a ser regulamentada por lei complementar após a Constituição, sob um caráter universal, foi a de saúde, sobre forte embate de setores que não queriam no Brasil uma política de atenção à saúde totalmente prestada pelo Estado. Isto levou Fernando Collor de Melo, presidente da República na época, a vetar artigos importantes que viabilizavam a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Na contramão daqueles acontecimentos, o movimento sanitarista brasileiro, que conseguiu garantir o acesso à saúde como política pública, gratuita e universal no texto constitucional, mobilizou-se no sentido de forçar o Congresso Nacional a rerepresentar os artigos vetados com uma lei complementar, a Lei 9090/1990, viabilizando, portanto, o SUS e o vínculo orçamentário para sua criação.

A previdência social entendida e desenvolvida como uma política meritocrática teve suas bases fundadas na contribuição prévia, acessada única e exclusivamente por meio do depósito compulsório dos trabalhadores formais ou contribuições autônomas. Registra-se algumas particularidades, como é o caso da aposentadoria especial da pessoa agricultora, que não perdurou por muito tempo.

Os artigos 203 e 204 descrevem a Política de Assistência Social na CF/1988, ao apontar o seguinte:

[Art.203] A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

[Art.204] As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I-descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II-participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

De acordo com a Constituição Federal, a Assistência Social é composta por programas, projetos, serviços e benefícios, que devem ser prestados pelo Estado e, de modo complementar, pelas entidades de assistência social da sociedade (BRASIL, 1988).

Sustentando-se no texto da Constituição Federal de 1988, pode-se deduzir que as ações da assistência social devem ser desenvolvidas de forma integrada e articulada com outras políticas sociais, no sentido de atingir a universalidade da cobertura das necessidades e do atendimento de todos que dela necessitarem. A Política de Assistência Social deve estar organizada para promover o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a capacidade de proteção à família, autonomia e o protagonismo dos indivíduos, famílias e comunidades.

Antes de 1988, o Estado resistia em transformar a assistência social em política pública e suas práticas vinham sendo tratadas como auxílio, sobras de recursos. Somente com a Constituição daquele ano é que a Assistência Social passou a ser encarada como direito social, e vem sendo estruturada nas relações com a sociedade civil e o Estado.

Por várias décadas a assistência social era vista como doações de auxílios, tutela, e prestação de favores, o que gerou cada vez mais a desigualdade social e a pobreza, pois operava de forma descontínua e em situações pontuais. Vinculada à benesse normalmente praticada pelas esposas de governantes que assumem um papel “social”, tal prática ainda hoje é muito utilizada, confundindo a assistência social com assistencialismo.

A identificação da assistência social com o assistencialismo e com a filantropia ainda é parte dos desafios a serem enfrentados nesta área. Décadas de clientelismo consolidam uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social em nossa sociedade (YAZBEK, 2004, p. 19).

A assistência social desenvolveu-se como prática mediada por organizações sem fins lucrativos e por voluntariado, sem ter um delineamento concreto no campo do que era público ou privado.

A Constituição de 1988 fez com que a Assistência Social fosse conceituada como Política de Seguridade Social, assim como a saúde e a previdência social, através de um conjunto articulado de ações de iniciativa pública e da sociedade.

Complementando o campo da seguridade social e estruturação da área da Assistência Social brasileira, finalmente após as condições de lutas e pressão junto ao Governo, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS Lei n.º 8742, em 07 de dezembro de 1993.

1.1 O MODELO ORGANIZACIONAL DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabeleceu o funcionamento da Política de Assistência Social, entre as três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal. Ela cria uma nova forma de se pensar o bem estar social dos brasileiros enquanto Política Pública de Seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo.

De acordo com o artigo 2º da LOAS, parágrafo único:

A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

A lei sugeriu dentre seus artigos, um conjunto integrado de ações entre o Estado e a sociedade civil a fim de assegurar a proteção social a quem dela necessitar. A LOAS revela uma transformação no campo da assistência, que se apresenta enquanto um direito social e como uma política de combate à pobreza, à discriminação e a dependência. Assim:

Pode-se afirmar que a LOAS estabelece uma nova matriz para assistência social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitem. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social voltadas para a garantia de direitos de condições dignas de vida. Desse modo, a Assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público de legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo (YAZBEK, 2004, p. 13).

Com a criação da LOAS é estipulada uma divisão de responsabilidades entre os Governos Estaduais, os Municípios e o Distrito Federal, para melhor gerir os recursos. Conforme preconizado em sua diretriz, a comunidade, por meio dos Conselhos de Direito nas três esferas de Governo, pode participar no controle social, fiscalizando as ações do Estado e contribuindo na implementação da política.

Em consonância com o disposto no Art. 4º da LOAS, estão presentes os princípios democráticos inscritos numa perspectiva da preservação do direito social e baseiam-se em:

- supremacia do atendimento;
- universalização dos direitos;

- respeito à dignidade do cidadão;
- igualdade de direitos no acesso ao atendimento;
- divulgação ampla dos benefícios.

As diretrizes inscritas no artigo 5º da LOAS, estabelecem:

- descentralização dos serviços para as esferas dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- participação da população por meio de organizações representativas;
- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social.

Assim, dentre os direitos conferidos e suas caracterizações em serviços e ações, destaca-se na seção II - Dos benefícios eventuais, Artigo 22 – “Entende-se por benefícios eventuais o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, às famílias cuja renda per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo”.

Conforme consta no texto da LOAS, é de responsabilidade dos municípios estabelecer “outros benefícios eventuais para atender as necessidades advindas de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, à família, o idoso à pessoa com deficiência, à gestante, à nutriz e nos casos de calamidade pública” (Art.22 parágrafo II).

Entendem-se como serviços assistenciais as atividades continuadas que auxiliem na melhoria da qualidade de vida do cidadão, ou seja, este serviço deve ser garantido, independente do seu governo.

Vista como uma nova lógica de compreender e organizar as demandas, esses serviços buscam o fortalecimento e a inclusão do cidadão na sociedade. Yazbek (2004, p. 13), apresenta:

Marcada, portanto pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob a vigência do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

Os Artigos 22 e 23 que tratam - Dos Benefícios Eventuais, serão aprofundados em discussão, na esfera do município de Florianópolis, detalhado na terceira seção deste trabalho.

A LOAS significou um grande avanço para uma gestão democrática da Política de Assistência Social. Neste sentido, fez-se necessário criar um sistema para integrar as ações das três esferas governamentais, sendo implantado em 2004 o Sistema Único de Assistência

Social (SUAS), que é segundo o Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome (MDS) “um sistema público com comando único, descentralizado, não contributivo que organiza e normatiza a Política Nacional de Assistência Social”.

1.2 CAMINHOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Após grande mobilização nacional, a luta dos movimentos sociais para a regulamentação do SUAS culminou com a definição do modelo de gestão para a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, teve como tema “SUAS PLANO 10: Estratégias e Metas para a implementação da PNAS”.

A consolidação desta política ocorreu com a edição da LOAS e Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) aprovada em reunião do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 14 de julho de 2005, após diversos debates em seminários municipais e estaduais. A NOB/SUAS disciplina a descentralização, as formas de aplicação dos recursos públicos e reforça o papel dos fundos de assistência social como principais instâncias para o financiamento da PNAS.

O SUAS é instituído para materializar o conteúdo da LOAS e tem como objetivo organizar a oferta da assistência social, levando em consideração o local onde as pessoas residem e que tipo de proteção elas necessitam, devendo assim, buscar soluções para as demandas das famílias aos que não possuem vínculos familiares e/ou comunitários, envolvendo ainda as situações que possam apresentar riscos, enquadrando-se aqui as necessidades de sobrevivência até o fortalecimento das relações familiares e comunitárias.

A Assistência Social como Política Pública realiza-se de forma integrada às outras políticas, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento.

De acordo com a PNAS (2004), as políticas públicas devem prover os mínimos sociais para proteção à família, maternidade, infância, adolescência, idoso; prover serviços programas, projetos e benefícios de proteção social básica ou especial para famílias, indivíduos, grupos, além de habilitação e reabilitação para a pessoa com deficiência.

Destina-se também a contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais, na promoção a integração ao

emprego; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, na proteção à infância e adolescência.

De acordo com o artigo primeiro da LOAS, a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, realizada por meio de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Nesta perspectiva é que se coloca a pertinência do debate acerca de “mínimos sociais” explicitada no texto da LOAS, sobretudo no sentido de contrapor esta noção às idéias neoliberais que defendem a redução da responsabilidade pública frente às desigualdades sociais. Contra a opção neoliberal por mercantilizar serviços sociais que são direitos constitucionais, com isso:

Países desenvolvidos asseguram mínimos sociais porque sabem que esta é uma forma de conter o processo de aprofundamento da miséria. A miséria não gera consciência e solidariedade, mas gera mais miséria, irracionalismo, violência e individualismo exarcebado. Ela não cria consciência da miséria, e sim miséria da consciência (VIEIRA, 1997, p. 19).

Sposati (1997) contribuiu para o debate ao apresentar que:

a noção de mínimos sociais não é antagônica ao suposto neoliberal da seletividade e focalismo. Mas é sem dúvida alguma ao princípio liberal que entende o enfrentamento dos riscos (sociais e econômicos) como de responsabilidade individual e não social [...]. Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o padrão societário de civilidade [grifo da autora]. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo (SPOSATI, 1997, p. 10).

Para a autora, estabelecer mínimos sociais é mais que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de um outro estatuto de responsabilidade pública e social. A assistência social e a proposição de mínimos sociais não se coloca numa concepção “minimalista” fundada no limiar da sobrevivência, mas numa concepção de mínimos sociais que a considera “ampla e cidadã” e que se fundamenta num “padrão básico de inclusão”. Esta perspectiva supõe as seguintes garantias: sobrevivência biológica, condições de poder trabalhar, qualidade de vida, desenvolvimento humano e atendimento às necessidades humanas (SPOSATI, 1997).

Segundo a PNAS (2004), a rede socioassistencial é um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos para atender a quem dela precisar.

É possível perceber outras contradições fundamentais na implantação da Política de Assistência Social no Brasil, quando o Estado remete o atendimento da Política de Assistência Social para as ONG¹, sociedade civil, com incentivos e subsídios, desresponsabilizando-se das situações vulneráveis da população. Ao mesmo tempo, o Estado avança nas políticas econômicas atendendo as normas internacionais estabelecidas no Consenso de Washington², como: abertura de mercado, estabilidade da moeda, redução de gastos na área social, transferindo para a iniciativa privada a atuação nas áreas sociais.

As Políticas Sociais existem no interior de uma sociedade do sistema capitalista, nas quais criam-se estratégias, mecanismos para o enfrentamento e suas contradições.

A Assistência Social visa a universalidade dos acessos aos direitos sociais; no entanto, o que se revela na prática é o reducionismo no atendimento às necessidades da população.

No campo das necessidades básicas, Pereira (2000) a partir de teorias recentes, elenca 11 (onze) satisfatores universais intermediários que seriam necessários como políticas universais que atendam as necessidades relativas à saúde e a autonomia do indivíduo, enquanto condições básicas de sobrevivência, conforme apresentado na tabela a seguir:

Quadro 1 - Satisfatores Universais Intermediários

Prioridade	Necessidades
1	Alimentação nutritiva e água potável;
2	Habitação adequada;
3	Ambiente de trabalho desprovido de riscos;
4	Ambiente físico saudável;
5	Cuidados de saúde apropriados;
6	Proteção à infância;
7	Relações primárias significativas;
8	Segurança física;
9	Segurança econômica;
10	Educação apropriada;
11	Segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto.

Fonte: PEREIRA, P.A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000. Sistematizado por Maria Lúcia Martins da Silva

¹ O termo ONG não existe juridicamente e qualquer associação ou fundação faz parte dos números oficiais.

² A esse respeito, pesquisar FIORI (1997). Plano único de ajuste para as economias periféricas que foi adotado pelo FMI e BIRD e aplicado em vários países do mundo.

A Autora cita outros dois Autores Doyal e Gough, mencionando que para eles:

Só existem dois conjuntos de necessidades básicas objetivas e universais – que devem ser concomitantemente satisfeitos para que todos os seres humanos possam efetivamente se constituir como tais (diferentes dos animais) e realizar qualquer outro objetivo ou desejo socialmente valorizado. São eles: saúde física e autonomia. Estas necessidades não são um fim em si mesmo, mas precondições para se alcançarem objetivos universais de participação social (DOYAL; GOUGH, 1991 apud PEREIRA, 2000, p.68).

No conjunto das orientações indicadas no Consenso de Washington, (COUTO 2004, p. 145) ressalta:

Essas orientações opõem-se aos princípios dos direitos garantidos pela Constituição e pelas leis ordinárias subsequentes. No entanto, essa linha teórica coaduna-se com a herança oligárquica, patrimonialista e autoritária dos governos de compreensão do papel do Estado brasileiro. Como aponta Sader (2000), o Estado sempre foi máximo para os interesses privado e mínimo para as demandas por políticas sociais para o povo.

Evidenciam-se fortes inspirações neoliberais nas ações do Estado no campo social. O processo de reforma do Estado, iniciado na década de 1990, “trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato” (NOGUEIRA, 2004, p. 41).

Para Vera Telles (2001), na realidade brasileira os efeitos das políticas neoliberais tendem a ser mais perversos do que nos países centrais, não só pela ausência de um Estado de Bem Estar Social ou de um sistema de proteção social consolidado. Aliado a isto, tem-se os efeitos da nossa cultura política fundada no privilégio dos que sempre mandaram e na qual predomina as relações de mando, o autoritarismo, a prepotência. Uma realidade que aprofunda o que a autora chama de “incivilidade” (p. 11) presente na vida social brasileira. Uma incivilidade que se ancora, em um imaginário que:

Fixa a pobreza como marca da inferioridade, modo de ser que descredencia indivíduos para o exercício de seus direitos, já que percebidos numa diferença incomensurável, aquém das regras de equivalência que a formalidade da lei supõe e o exercício de direitos deveria concretizar (TELLES, 2001, p. 21).

Como política pública, a Assistência Social transita ora no campo dos direitos sociais, fundamentada na universalização dos acessos e na responsabilidade estatal, entendendo que as necessidades básicas devem ser supridas pelo Estado, ora na perspectiva neoliberal que vincula a intervenção do Estado somente em situação de extrema pobreza.

Para Yazbek (2004, p.24) a assistência social é:

[...] plena de ambiguidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais.

Frente a este quadro, marcado por medidas de ajustes econômicos, presencia-se uma ofensiva do grande capital para redirecionar as políticas de proteção social, transformando-a de políticas redistributivas para políticas compensatórias de “combate a pobreza” e de caráter seletivo e fragmentário.

Esta tendência ampara a afirmação e expansão da assistência social, seja pública ou privada, direcionada para a população que sobrevive com renda definida como abaixo da linha da pobreza.

Assim, o resultado da política de ajuste neoliberal no Brasil tem sido o aprofundamento das desigualdades sociais e da concentração de renda. Segundo Gonçalves (1999, p. 48), “o Brasil é campeão em desigualdade em termos de distribuição de renda. No conjunto de 89 países, o Brasil e Serra Leoa³ são os únicos países com um coeficiente de Gini⁴ superior a 60 (Brasil: 60,1 e Serra Leoa: 62,9)”.

Gonçalves (1999) explicita que a distribuição de renda no Brasil e na América Latina revela um crescimento dos níveis de pobreza na região. A conclusão do autor é de que os elevados níveis de pobreza e as profundas desigualdades sociais não resultam da escassez de recursos, mas de processos históricos concentradores.

Segundo a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) o Brasil possui 37,5% da sua população vivendo abaixo da linha de pobreza (incluindo aí os que se encontram em situação de indigência ou em extrema pobreza). Este número, apesar de inaceitável, é inferior ao que se registrava em 1990, de 48% da população nesta condição. O IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Avançada), trabalhando com dados da PNAD/IBGE (Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios), em 1998, aponta que 32,7% da população

³ É um país africano com um território equivalente ao estado da Paraíba, que teve sua independência em 1961, possui uma população de 4 milhões de habitantes, uma economia dependente e baseada em produtos primários. Gonçalves, (1999).

⁴ Coeficiente de Gini e de Concentração são definidos como números que variam entre 0 a 1. Para facilitar a leitura é usual expressá-los com números entre 0 e 100. (IPEA Caderno 63 PNAS/IBGE-2009, disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. acesso em 15/08/2010.

brasileira era considerada pobre e 13,9% indigente. Em 1990, este dado era de 43,8% de pobres e 21,3% de indigentes. A partir dos dados da PNAD/IBGE-1999, a Fundação Getúlio Vargas elaborou o “Mapa do Fim da Fome”, no qual calcula em 29,3% o número de brasileiros em situação de indigência (NERI, 2001 apud Oliveira 2003, p. 104).

Já os dados do IBGE no Censo 2000, ou seja, de 10 anos atrás, e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001, 9 anos atrás, já revelavam que a população que sobrevive com até um salário mínimo continuava crescendo no país. No Censo 2000 são 23.210.273 os brasileiros com mais de 10 anos de idade com rendimento nominal mensal de até um salário mínimo, correspondendo a 17,1% da população acima de 10 anos. Na PNAD 2001 este número cresceu para 25.991.301, correspondendo a 18,9% da população acima de 10 anos.

Mas o gradativo empobrecimento da maioria dos brasileiros nos anos de 1990 e nos primeiros anos do século XXI pode configurar um quadro muito pior do que o revelado pelos dados oficiais. Conforme Vera Telles, uma pesquisa do Datafolha divulgada em 13 de julho de 1997, mostra que “59% da população brasileira estão à margem de qualquer mecanismo de ascensão social: é uma população que não tem o 1º grau completo, tem renda familiar inferior a 10 salários mínimos, sofre intensamente o desemprego e a precarização do trabalho, concentra gente mais velha e com maior índice de aposentados” (TELLES, 1998, p. 14).

A pobreza no Brasil, de acordo com Telles, “é e sempre foi notada, registrada, documentada”. O conhecimento da realidade da pobreza, no entanto, não tem sido suficiente para “constituir uma opinião pública crítica capaz de mobilizar vontades políticas na defesa de padrões mínimos de vida” (TELLES, 1998, p. 18).

Neste cenário, diante das disparidades observadas nas análises estatísticas sobre pobreza e indigência no Brasil, observa-se a existência de uma batalha estatística, que decorre da inexistência de uma definição quanto a patamares de qualidade de vida a serem garantidos a todos. Historicamente, e, sobretudo, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), tudo se reduziu “a uma combinação de critérios supostamente científicos para definir a pobreza” (TELLES, 1998, p. 14).

Ainda sustentando-se em Telles (1998), com tal diversidade de indicadores, uma das consequências tem sido a dificuldade em conhecer qual é o real tamanho da pobreza no Brasil. Aliado a isto, os critérios de acesso aos programas foram sempre focalistas, excluindo de bens e serviços muitos dos que necessitam. Juntos, indicadores e critérios de acesso conseguem “a proeza de fazer os pobres desaparecerem do cenário oficial” (TELLES, 1998,

p. 8) e de transformar a questão social em problema a ser administrado tecnicamente ou problema humanitário que interpela a consciência moral de cada um.

Em análises mais recentes, de acordo com o Caderno Comunicados do IPEA n.º 63/2010, é constatado que os estudos levando-se em conta a distribuição de renda via aposentadorias, os salários desvinculados do salário mínimo, os programas de transferência de renda – Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF) entre 1995 e 2009, caracterizam no aspecto das desigualdades, a redução em 0,70 pontos de Gini. O segundo aspecto é a queda da pobreza no mesmo período de 0,54 pontos de Gini.

Contudo, as constantes transformações no cenário da sociedade brasileira no campo político, econômico e social, com o processo de globalização, acentuam-se as contraditórias garantias do Estado principalmente na área social. É preciso que a Política de Assistência Social ganhe visibilidade a partir de seu significado e a extensão de seus serviços.

Alguns elementos parecem centrais no texto da LOAS, tais como: a afirmação da assistência social como política de seguridade social, a noção de mínimos sociais, a gratuidade dos serviços e benefícios. Estas e outras definições da referida lei e da Constituição de 1988 no campo dos direitos sociais:

Equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas [...]. Contudo, trata-se de uma incorporação tardia e em uma conjuntura marcada por reformas que argumentam a necessidade da adequação da seguridade social brasileira às exigências do ajuste neoliberal (MOTA, 1995, p. 142).

A Autora observa que no entanto, nos últimos anos, a política de assistência social foi substituída por um conjunto de ações que no discurso oficial aparecem como “inovação social” no trato da política social, a partir da adoção dos princípios da focalização, descentralização e parcerias.

Ainda sustentada em Mota (1995), na realidade, trata-se de uma inovação extremamente conservadora que não só repôs as velhas características das políticas sociais no Brasil (fragmentação, desarticulação, descontinuidade, clientelismo etc.) como as aprofundou, acrescentando novos elementos como a focalização, que mascara a pobreza realmente existente, efetiva o corte de recursos, privilegia programas assistencialistas, emergenciais e descontínuos.

Na inovação conservadora, a descentralização não é tomada como estratégia de transferência do poder decisório. O município continuou sendo no Brasil a esfera mais destituída de poder e de recursos. Conforme Erundina (1996 apud Oliveira, 2003, p. 13),

mesmo tendo conquistado uma certa autonomia política na Constituição de 1988, “não foi assegurado aos municípios autonomia econômica, financeira e poder real para promover o desenvolvimento local”. Para isto, seria necessário, por exemplo, que aos municípios fosse destinada uma maior fatia de recursos, dentro do conjunto da arrecadação da União.

Ainda de acordo com Oliveira (2003), a descentralização efetivada no Brasil no campo das políticas sociais foi conservadora, fundamentada na lógica neoliberal, destinada a transferir responsabilidades para Estados e Municípios e manteve a velha característica da política social brasileira da centralização das decisões no executivo federal. Aliado a isto, o discurso em defesa das parcerias conforma uma estratégia bem sucedida de transferência de responsabilidades para a sociedade.

Segundo Sposati (2001), focalização, descentralização e parcerias, resultou em ações pulverizadas, sem garantia de continuidade, formuladas e decididas em âmbito federal e com o repasse de grande carga de responsabilidades para os municípios. Estes elementos marcaram a política de combate à pobreza, a qual parece ter sido incapaz de enfrentar, mesmo que minimamente, o seu crescimento no país.

Sposati (2001, p. 56) também chama a atenção para a “regressividade na assistência social, apesar dos aparentes avanços”. A regressividade, segundo a autora:

Apresenta-se no seu não reconhecimento como política de seguridade social, na ausência de definição quanto as seguranças que a assistência social deve prover à população, no predomínio de relações conservadoras entre assistência social e organizações sociais sob a égide da filantropia e no desconhecido impacto dos gastos públicos no âmbito da assistência social entre as três esferas governamentais [...], o que impede o controle social nessa área de ação (SPOSATI, 2001, p. 57).

Diante do crescimento da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil, apesar do avanço legal, ainda de acordo com Sposati (2001) pode-se considerar o debate em torno desta política pública, na perspectiva da sua afirmação, como política social orientada por padrões de universalidade e justiça, capaz de devolver a dignidade, a autonomia e a liberdade às pessoas que se encontram em situação de exclusão. O Estado tem o dever de oportunizar possibilidades para que estas pessoas estejam em condições de existir enquanto cidadãos e para a incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil.

A autora ressalta que as pessoas precisam ser consideradas capazes, ainda que:

Suas chances precisem ser construídas para que sejam capazes de escolhas para seus destinos. (...). É preciso ainda ter claro que face a esta perversa sociedade de mercado, algumas pessoas não terão condições de superar a força dos mecanismos

de exclusão, necessitando de apoio contínuo e suporte para inclusão social na sociedade (SPOSATI, 2001, p.70).

Este horizonte é incapaz de por fim aos mecanismos geradores da desigualdade na sociedade capitalista mas é preciso considerar o seu significado dentro de cada contexto histórico. E, na realidade brasileira, a conquista da cidadania pelas classes subalternas não pode ser o horizonte de um projeto de transformação desta sociedade, mas um objetivo a ser perseguido e solidificado para todos os cidadãos.

A Construção do SUAS vem fazer frente a esse contexto contraditório e de limitações da Política de Assistência Social. Visa oferecer concretude na perspectiva de construir os direitos de seus usuários e sua inserção na sociedade.

1.3 CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) houve uma expansão dos objetivos da PNAS, bem como, mudanças na estrutura organizativa e nos mecanismos de gerenciamento e controle social, estipulando uma divisão de responsabilidades entre os Governos Estaduais, Municipais e o Distrito Federal. Os eixos estruturantes do Sistema são a matricialidade sociofamiliar; a definição do território como lócus da descentralização; novas bases de pactuação entre o estado e sociedade civil; os mecanismos de financiamento; o controle social.

A participação popular pode se dar por meio dos Conselhos de Direito, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, contribuindo na fiscalização das ações do Estado e contribuindo na implementação de políticas.

A PNAS, no segmento do Sistema Único da Assistência Social, também ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, trazendo sentido técnico e político para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais, como campo estratégico na concepção do uso da informação do monitoramento e da avaliação da política de assistência social.

Este fato deve ressaltar a prática do controle social, no que vai incidir em condições para o conhecimento e ampliação desta política, bem como contribuir com resultados no aprimoramento e a sintonia da política com o direito social.

A nova Política de Assistência Social que institui o SUAS define dois critérios de proteção social: a proteção social básica e a proteção social especial.

A proteção social básica ficará sob responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e organizam-se o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o ProJovem Adolescente e os Benefícios Eventuais.

São considerados serviços de proteção básica aqueles que tem a família como unidade de referência, ofertando um conjunto de serviços que visam à convivência, à socialização e ao acolhimento de famílias onde os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos; assim como a promoção da sua integração ao mercado de trabalho (PNAS, 2004, p. 27).

A proteção social especial considera dois níveis de complexidade, a média e a alta. Ambas estão direcionadas ao atendimento às famílias e indivíduos em situação de direitos violados, tendo como unidades públicas os Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS).

De acordo com o PNAS (2004) a modalidade de atendimento assistencial destina-se a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Conforme a PNAS (2004, p. 15), a opção que se construiu para o exame da política de Assistência Social passa pela defesa de certo modo de olhar e qualificar a realidade conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 2 – Análise Situacional

Visão social inovadora	Inaugurada pela CF 88 e Lei Orgânica numa dimensão ética de incluir “os invisíveis”, sendo os casos individuais parte de uma situação social coletiva e as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades;
Visão social de proteção	Supõe conhecer os riscos e recursos para enfrentar tais situações, isto é, conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los .
Visão social das diferenças sociais	Compreender os requisitos que circulam o indivíduo e dele em sua família, determinantes para sua proteção e autonomia, numa leitura macro social com a leitura micro social;
Visão social das necessidades da população	Perceber as necessidades e também vislumbrar possibilidades e potencialidades que devem ser desenvolvidas;
Visão social de capacidades	Enfoque na identificação de forças e aptidões e não nas fragilidades que as diversas situações de vida possui.

Fonte: BRASIL. PNAS - Política Nacional de Assistência Social. Brasília. 2004.(p. 15) Sistematizado por Maria Lúcia Martins da Silva

O CRAS deve ser o ponto de referência da assistência social na abrangência municipal, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do SUAS, nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e do Distrito Federal. É uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social. Tem caráter preventivo, protetivo e proativo numa articulação com a rede socioassistencial do município. Tem como objetivo “prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania” (PNAS, 2004, p.35)

O CRAS assume dois grandes eixos estruturantes do SUAS: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização.

A Matricialidade sociofamiliar refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de ações e serviços da Política de Assistência Social.

De acordo com a PNAS (2004, p. 35), a família é definida como sendo “o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e/ou dependência econômica”.

A Territorialização se materializa a partir da descentralização da Política de Assistência Social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus demandatários.

O território não se restringe à delimitação espacial, mas o local é marcado pelas pessoas que ali vivem. É o espaço coletivo, onde as pessoas compartilham relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre indivíduos. No território é possível verificar as potencialidades para o enfrentamento das desigualdades (PNAS, 2004).

Para que seja possível realizar intervenções territorializadas tendo como foco as relações familiares e comunitárias, faz-se necessário o planejamento como estratégias de ação que estabeleça metas, procedimentos e métodos, no desenvolvimento de programas e serviços socioassistenciais que visem a proteção social básica da família.

A proteção social básica, de acordo com a (PNAS 2004), objetiva a prevenção de situação de risco por meio de desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos, desenvolvendo serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos.

Assim, como política pública, a Assistência Social inicia seu trânsito para o campo dos direitos sociais e da proteção social. Deve, portanto, assegurar condições dignas de vida aos cidadãos, reconhecendo a legitimidade de suas demandas. Deve também garantir segurança, como de acolhida, de rendimento, de convívio familiar, comunitário e social; de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e de sobrevivência a riscos circunstanciais, fundamentadas pelo caráter civilizatório presente na consagração dos direitos.

Considerando que o reconhecimento das demandas e a garantia dos direitos para a proteção social dos indivíduos, grupos e famílias são proposições da Política de Assistência Social, teceremos algumas reflexões sobre cidadania e direitos sociais no próximo capítulo.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL, DIREITO E CIDADANIA

A concepção de direitos no Brasil passou para uma nova ordem com a criação do aparato legal pautado na concepção de cidadania e direitos sociais impressos na Constituição Federal de 1988.

Assim, é necessária uma breve reflexão a respeito, mas especificamente de direitos sociais e de cidadania.

2.1 DIREITOS SOCIAIS E CIDADANIA

As bases dos Direitos e Cidadania são essenciais para o indivíduo se integrar na sociedade e suas relações interpessoais.

Segundo Ihering (2008, p. 11), todos os direitos da humanidade foram conquistados pela luta. Para o autor, o direito perpassa por um processo de grandes lutas: “A vida do direito é a luta: luta dos povos, dos governos, das classes sociais, dos indivíduos”. O direito não é uma simples idéia, é uma força viva. Para muitos, o direito é o gozo da paz e da tranquilidade. Já para outros, é trabalho e luta.

Assim, o direito percorreu séculos travando lutas por toda a trajetória da vida humana em sociedade. Ao longo da história, as inúmeras conquistas dos direitos aconteceram por meio de lutas árduas, como abolição da escravatura, liberdade das crenças, da propriedade, dentre outras. “Os elos mais sólidos entre um povo e seu direito, não são forjados pelo hábito, mas pelo sacrifício” (IHERING, 2008, p. 13).

Registre-se os 61 anos dos direitos humanos. Um marco histórico que é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual foi aprovada pelos países membros da ONU em 10 de dezembro de 1948. Ainda hoje é uma meta e uma aspiração de todos os povos do mundo. Ela inicia reconhecendo a dignidade de todo ser humano e seus direitos iguais e inalienáveis (Artigo 1º) (BUSSINGER, 1997).

A conquista dos direitos humanos foi realizada com lutas, tendo seus preceitos impugnados a quem deles se opunham.

Segundo Teles (1999, p. 171) “[...] falar dos direitos sociais significa falar dos dilemas talvez os mais cruciais do Brasil (e do mundo) contemporâneo. Suscita a pergunta – e dúvida – sobre as possibilidades de uma sociedade mais justa e mais igualitária.”

Ainda para a autora, a noção de direito hoje se coloca em segundo plano, frente às exigências e poder do mercado. Os direitos são destituídos frente a estrutura social em que vivemos:

Além da evidente fragilização das condições de vida e trabalho de maiorias, a destituição dos direitos – ou, no caso brasileiro, a recusa de direitos que nem mesmo chegaram a se efetivar – significa também a erosão das mediações políticas entre o mundo social e as esferas públicas de tal modo que estas se descaracterizam como esferas de explicitação de conflitos e dissenso, de representação e negociação; é por via dessa destituição e dessa erosão, dos direitos e das esferas de representação, que se ergue esse consenso que parece hoje quase inabalável, de que o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política (TELLES, 1999, p. 187).

Assim, a sociedade deve a ele se ajustar na administração técnica e suas exigências e os indivíduos lutar com suas energias e capacidades, agora desvencilhadas de proteções e de direitos.

Muitas vezes o direito não se concretiza, ficando somente no papel. Conforme sintetiza Vieira (2004) os direitos sofrem da falta de mediação concreta, ou seja, não se efetiva, não sai “da letra da lei”:

De modo geral, os direitos têm padecido da eliminação das mediações responsáveis por suas maneiras de ser e de existir, omitindo-se as negatividades e consequentemente seus movimentos. Como produto da sociedade, os direitos têm sofrido a ação da busca do imediato, da direção única, da naturalização, da homogeneidade, mas sobretudo têm sofrido da falta de mediações (VIEIRA, 2004, p. 59).

Para o autor, os direitos e a política social sem suas mediações continuarão “presa da letra da lei irrealizada, do direito positivo, do niilismo de valores; ou então do direito natural, histórico ou não, do apriorismo dos princípios e das leis, que estão sempre onde não são esperados” (VIEIRA, 2004, p. 61).

Podemos perceber que o Direito inscrito nas legislações, seja através da Constituição Federal, Leis Orgânicas, Estatutos, Resoluções, em sua amplitude, encontra dificuldade em se libertar do papel, ficando restrito ao grau da legalidade.

Falar de Direito remete à discussão da cidadania que, na sociedade capitalista, de acordo com a concepção de Marshall (1967 apud Vasconcelos, 2003), diz respeito às formas

de compreender a questão da igualdade e da desigualdade nesta sociedade e a luta de grupos e classes por participação no poder político e na riqueza social.

Na perspectiva liberal, a cidadania relaciona-se às lutas da nascente burguesia, para impor limites ao poder estatal. A luta é basicamente por direitos civis, os quais se referem à liberdade individual e destinam-se a regular a vida privada. Liberdade, para os liberais, é quase sempre a liberdade de propriedade e que aponta para a desigualdade.

Numa perspectiva keynesiana e social democrata, Marshall (1967) distingue no conceito de cidadania três elementos, os quais configuram os chamados direitos civis, políticos e sociais. O autor assinala, que:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito a propriedade e de concluir contratos válidos e o direito de justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967 apud Vasconcelos, 1998, p. 64).

O autor destaca o sistema educacional e os serviços sociais como instituições mais diretamente relacionadas aos direitos sociais.

A concepção de cidadania de Marshall (1967) é criticada por autores como Vasconcelos (1988, p. 25), que acredita que Marshall: “não esclarece a natureza, os limites, o grau e as características qualitativas e quantitativas dos direitos e dos serviços sociais”, considerando uma abordagem que “pressupõe uma correlação direta entre evolução do capitalismo e bem estar, trazendo implícita a ideia de uma linearidade na extensão dos direitos inerentes à cidadania” (VASCONCELOS, 1988, p. 89).

Para a autora Maria de Lourdes Manzini Covre (1995, p. 11) a concepção de cidadania é mais objetiva e clara, já que afirma:

A cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos do atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel do(s) homem(s) no universo.

No Brasil, a partir do final dos anos 1970, as lutas dos movimentos sociais populares fizeram emergir no país o desejo de uma cultura democrática, da participação da

população no processo decisório das políticas sociais. Tais lutas asseguraram importantes conquistas no campo da cidadania, da participação popular, da democratização do Estado e da sociedade.

Podemos compreender o direito como ao conjunto de normas, regras e princípios que regulam a vida em sociedade. Na sociedade brasileira, com a Constituição Federal de 1988, houve a ampliação dos direitos civis, políticos e sociais. Dentre os direitos sociais conquistados estão: a igualdade entre os homens e mulheres perante a lei, que passaram a ter os mesmos direitos e obrigações, mandado de segurança coletivo, hábeas corpus, dentre outros. Os direitos políticos conquistados foram: o direito dos analfabetos ao voto e o voto facultativo aos jovens entre 16 e 18 anos e aos maiores de 70 anos.

No campo dos direitos sociais o artigo 6º da Constituição Federal assevera que “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência social aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 2006, EC. N.º 26/2000).

Assim, esses direitos precisam da intervenção do Estado e de condições econômicas favoráveis com provisões orçamentárias, pois a viabilização dos direitos só poderá ser garantida a partir de políticas públicas de responsabilidade do Estado.

2.2 DIREITOS SOCIAIS E O ENFRENTAMENTO À POBREZA

Uma grande conquista de ampliação de direitos civis, políticos e sociais, como também a cidadania e controle social se deu com a Constituição Federal de 1988.

Conforme consta no capítulo II, art. 6 da CF/88, citados no item anterior, no campo dos direitos sociais, podemos destacar: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a integração e reintegração de portadores de deficiência na vida comunitária e a concessão de um salário mínimo mensal a pessoa com deficiência e aos idosos, que comprovem não possuir meios de subsistência.

É no campo de uma cidadania que exige “direito a ter direitos” que se coloca a importância da Assistência Social como política pública. O debate em torno desta política na perspectiva da sua afirmação como política social deve estar orientado por padrões de

universalidade e justiça, capaz de devolver a dignidade, a autonomia, a liberdade às pessoas que se encontram em situações de exclusão.

Segundo Martins (1997, p. 32), a exclusão e a inclusão são partes estruturantes da lógica da sociedade capitalista:

O capitalismo, na verdade desenraiza e brutaliza a todos, exclui a todos. Na sociedade capitalista essa é a regra estruturante: todos nós, em vários momentos de nossa vida, e de diferentes modos, dolorosos ou não, fomos desenraizados e excluídos. É próprio dessa lógica de exclusão, a inclusão. A sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica.

As concepções de pobreza para além da carência de renda, envolvem também o debate de temas tais como: desigualdade, exclusão social e vulnerabilidade.

A desigualdade que é determinada pela estrutura econômica é uma das primeiras razões da pobreza, isto é: desigualdade de renda, de acesso, de meios para obtenção de recursos.

Para Lavinias (1996) a este estado de carência somam-se as desvantagens acumuladas pelas pessoas no seu cotidiano, nos processos de rupturas, nas situações de perda pela desvalorização social, na redução das oportunidades dadas pelo empobrecimento das relações sociais e das redes de solidariedade.

Lavinias (1996) ainda ressalta que as mais prejudicadas são as mulheres, quando elas começam a exercer alguma atividade na sociedade e ao mesmo tempo exercendo seus afazeres domésticos, como: cuidar da casa, ser chefe de família, manutenção da estabilidade conjugal, o exercício da maternidade, além de lutar contra o preconceito e a discriminação ainda existentes. A falta de políticas públicas que beneficiem principalmente as mulheres que têm filhos e as mulheres negras, por exemplo, aprofundam as desigualdades de gênero, pois além da força de trabalho fragilizada e da falta de escolaridade, as mulheres pobres enfrentam um leque mais reduzido de oportunidades que superem a situação de pobreza.

Este universo da pobreza em que as mulheres apresentam um quadro de maior vulnerabilidade, também pode ser explicado nesta análise de Lisboa (2005, p. 72):

A pobreza de gênero atravessa todas as ordens e todas as categorias sociais. As mulheres são as mais pobres em seus países, em suas classes, etnias, grupos de idade, em suas gerações. De cada sete pessoas que vivem em situação de pobreza no mundo, quatro são mulheres. Dados da ONU confirmam que 70% dos pobres do mundo são mulheres, o que vem confirmar a tese sobre a “feminização da pobreza”, e mostra que uma crescente proporção de famílias, abaixo da linha oficial de pobreza, são chefiadas por mulheres.

Diante do crescimento da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil, do fato da Assistência Social ainda se encontrar distante da proteção social às famílias seus membros e indivíduos, é que se considera importante este debate, na perspectiva da sua afirmação como política social orientada por padrões de universalidade e justiça, capaz de devolver a dignidade, a autonomia, emancipação as pessoas que se encontram em situações de exclusão social.

Para Freitas em sua pesquisa sobre o tema “pobreza”, é possível identificar a pobreza a partir de três representações: “pobreza como ausência de renda, pobreza como falta de recursos e pobreza como falta de qualidade de vida” (2004, p. 40).

Podemos dizer que uma das principais características da pobreza é quando uma parte da população é incapaz de gerar renda suficiente para ter acesso aos recursos básicos como: água, alimentação, moradia, educação, cidadania etc., que garantem uma qualidade de vida digna.

Num país a pobreza existe quando há escassez desses recursos ou quando, apesar de haver um volume aceitável de riqueza, ela é mal distribuída. Para Porchann et al. (2009) o Brasil, por exemplo, não é um país pobre e sim um país desigual.

Tal desigualdade deve-se às condições de pobreza devido à falta de infraestrutura, de profissionalização, de escolaridade, enfim, à falta de políticas públicas, dentre outras condicionantes.

No Brasil e no mundo há um grande debate conceitual e ideológico sobre o que é a pobreza, já que esta tem muitas dimensões e não se limita apenas à questão de renda, como vimos acima. O Estado brasileiro deve assumir a responsabilidade de enfrentamento da pobreza e desigualdade social existente no País.

Uma família ou pessoa é considerada pobre quando vive numa situação de privação de renda, mas também pela falta de outros recursos como, por exemplo, a insuficiência de alimentos, de bens, de serviços e de lazer, necessários para obter uma situação de vida que possibilite desempenhar seus papéis, cumprir seus deveres, participar das relações sociais.

Pensar a pobreza nesta perspectiva é importante para apreender outras carências que perpassa o cotidiano da família, como avaliar o grau de necessidades que favoreçam a implantação de políticas públicas voltadas para pessoas e famílias pobres, com impacto de combate a pobreza e desigualdade social.

No Brasil, que não chegou a construir um sistema de proteção social, a defesa da Política de Assistência Social, na perspectiva da justiça social, da redistributividade e da

cidadania, assume uma dimensão estratégica, no sentido de regressão das políticas redistributivas em prol de políticas compensatórias de “combate a pobreza” e de caráter seletivo e fragmentário.

O Pacto Global⁵ lançado pela ONU em 26 de julho de 2000, ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que no Brasil são chamados de oito jeitos de mudar o mundo. Dentre eles, a meta de reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar per capita por dia que, como se constata, procura atender a uma exigência básica de sobrevivência. São metas acordadas com a comunidade empresarial mundial e governos, numa perspectiva de reduzir as desigualdades sociais, favorecer os acessos à participação da sociedade em todo o mundo. Esta iniciativa da ONU, objetiva aos organismos internacionais pensar um planeta mais habitável, um mundo mais inclusivo.

Quadro 3 - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:

Item	Tópico	Descrição
1	Eradicar a extrema pobreza e a fome	O número de pessoas em países em desenvolvimento vivendo com menos de um dólar ao dia caiu para 980 milhões em 2004, contra 1,25 bilhão em 1990. A proporção foi reduzida, mas os benefícios do crescimento econômico foram desiguais entre os países e entre regiões dentro destes países. As maiores desigualdades estão na América Latina, Caribe e África Subsaariana. Se o ritmo de progresso atual continuar, o primeiro objetivo não será cumprido; em 2015 ainda haverá 30 milhões de crianças abaixo do peso no sul da Ásia e na África.
2	Atingir o ensino básico universal	Houve progressos no aumento do número de crianças frequentando as escolas nos países em desenvolvimento. As matrículas no ensino básico cresceram de 80% em 1991 para 88% em 2005. Mesmo assim, mais de 100 milhões de crianças em idade escolar continuam fora da escola. A maioria são meninas que vivem no sul da Ásia e na África Subsaariana. Na América Latina e no Caribe, segundo o Unicef, crianças fora da escola somam 4,1 milhões.
3	Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	A desigualdade de gênero começa cedo e deixa as mulheres em desvantagem para o resto da vida. Nestes últimos sete anos, a participação feminina em trabalhos remunerados não-agrícolas cresceu pouco. Os maiores ganhos foram no sul e no oeste da Ásia e na Oceânia. No norte da África a melhora foi insignificante: Um em cinco trabalhadores nestas regiões é do sexo feminino e a proporção não muda há 15 anos.
4	Reduzir a mortalidade infantil	As taxas de mortalidade de bebês e crianças até cinco anos caíram em todo o mundo, mas o progresso foi desigual. Quase 11 milhões de crianças ao redor do mundo ainda morrem todos os anos antes de completar cinco anos. A maioria por doenças evitáveis ou tratáveis: doenças respiratórias, diarreia, sarampo e malária. A mortalidade infantil é maior em países que têm serviços básicos de saúde precários.

⁵ Para mais informações sugere-se consultar: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Milênio, site: www.pnud.org.br.

Item	Tópico	Descrição
5	Melhorar a saúde materna	Complicações na gravidez ou no parto matam mais de meio milhão de mulheres por ano e cerca de 10 milhões ficam com seqüelas. Uma em cada 16 mulheres morre durante o parto na África Subsaariana. O risco é de uma para cada 3,800 em países industrializados. Existem sinais de progresso mesmo em áreas mais críticas, com mais mulheres em idade reprodutiva ganhando acesso a cuidados pré-natais e pós-natais prestados por profissionais de saúde. Os maiores progressos verificados são em países de renda média, como o Brasil.
6	Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças	Todos os dias 6,8 mil pessoas são infectadas pelo vírus HIV e 5,7 mil morrem em consequência da Aids - a maioria por falta de prevenção e tratamento. O número de novas infecções vem diminuindo, mas o número de pessoas que vivem com a doença continua a aumentar junto com o aumento da população mundial e da maior expectativa de vida dos soropositivos. Houve avanços importantes e o monitoramento progrediu. Mesmo assim, só 28% do número estimado de pessoas que necessitam de tratamento o recebem. A malária mata um milhão de pessoas por ano, principalmente na África. Dois milhões morrem de tuberculose por ano em todo o mundo.
7	Garantir a sustentabilidade ambiental	A proporção de áreas protegidas em todo o mundo tem aumentado sistematicamente. A soma das áreas protegidas na terra e no mar já é de 20 milhões de km ² (dados de 2006). O A meta de reduzir em 50% o número de pessoas sem acesso à água potável deve ser cumprida, mas a de melhorar condições em favelas e bairros pobres está progredindo lentamente.
8	Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento	Os países pobres pagam a cada dia o equivalente a US\$ 100 milhões em serviço da dívida para os países ricos. Parcerias para resolver o problema da dívida, para ampliar ajuda humanitária, tornar o comércio internacional mais justo, baratear o preço de remédios, ampliar mercado de trabalho para jovens e democratizar o uso da internet, são algumas das metas.

Fonte: Pacto Global: disponível em : <http://www.pactoglobal.org.br/> Acesso em 10/08/2010

Alcançar as Metas do Milênio e outras que objetivam combater a pobreza e a desigualdade, implica em um amplo processo de mobilização da sociedade num grande desafio de articular as políticas sociais e econômicas, viabilizando a implementação de políticas universais, unificadas e uniformizantes, que ofereçam serviços em quantidade, qualidade e diversidade, orientadas pela concepção do interesse público.

Mota (2006, p. 188) aponta que conforme o “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2006, do Banco Mundial, o objetivo das políticas pró-equidade não é a igualdade das rendas, mas a expansão do acesso das pessoas de baixa renda aos cuidados de saúde, educação, emprego, capital e direitos de posse da terra”.

Feita essa discussão, a autora destaca, que:

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho – quer pelas condições que assume o trabalho no capitalismo contemporâneo, quer pelo alto nível de desemprego no qual nos encontramos, ou ainda, pela orientação da política econômica posta em prática – o Estado amplia o campo de atuação da assistência, assumindo como usuários da mesma os aptos para o trabalho. Ou seja, em tempos de crise, a assistência social incide tanto junto aos pobres e miseráveis, como aos

desempregados, os desqualificados para o mercado de trabalho, além dos tradicionalmente considerados inaptos para produzir. Em consequência, limita o acesso, impondo critérios a exemplo da renda, cujo limite é de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e promovendo, como afirmamos anteriormente, as políticas de exceção (MOTA, 2006, p. 189).

A PNAS (2004) prevê a proteção social que se realiza através de diferentes serviços, projetos, programas e benefícios para atender a multiplicidade de vulnerabilidades e riscos sociais, como: perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos da vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual.

As ações no âmbito da assistência social reafirmam a prevenção e enfrentamento à pobreza, visando contribuir para a inclusão e equidade social, bem como para a ampliação do acesso aos bens e serviços socioassistenciais por parte das populações urbanas e rurais, enfatizando a centralidade na família, com a garantia da convivência familiar e comunitária.

2.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CENTRALIDADE NA FAMÍLIA

Sendo a família o eixo prioritário de proteção social do Estado, ela está presente no discurso central na Política de Assistência Social, mas o debate de autores destaca a existência de uma relação contraditória, contrapondo a função governamental de proteção social. Segundo Lima (2006, p. 61) a família deixa de ser uma instituição de cuidado, para “assumir o papel de substituto privado do Estado na provisão do bem estar”.

Nesta relação contraditória entre Estado e Família verifica-se uma crescente pauperização e queda da qualidade de vida das famílias. O Estado não dá meios, condições de sustentação, deixando a família vulnerável, restringindo-se à garantia dos direitos individuais.

A proteção social no Brasil não é eficaz porque cada vez mais as famílias vivenciam a pobreza e as demais formas de exclusão social. As pessoas que possuem renda inferior às suas necessidades têm dificuldades de acesso aos meios necessários para o seu bem estar, sendo consideradas carentes e, por consequência, tornam-se dependentes do frágil sistema de proteção social.

Sob o enfoque de redes de solidariedade, Sarti (2005) apresenta a família como rede de apoio e ajuda mútua, diante do desamparo social. Associada à rede de obrigações em torno de um eixo moral, a família é percebida como um conjunto de membros com quem se pode contar ou em quem se pode confiar.

Nas famílias constituídas por pessoas com deficiência, a rede de solidariedade acontece nos cuidados com o dependente e se formam as relações de parentesco como forma de cuidar e proteger a unidade familiar, já que os serviços e programas oferecidos pelo Estado são fragmentados e muitas vezes levam ao descrédito da população.

De acordo com Miotto (2006), na compreensão de programas de apoio sociofamiliares, podemos citar: as famílias capazes sendo àquelas que através do mercado e da organização interna conseguem acompanhar as funções atribuídas pela sociedade. Já as famílias incapazes não conseguem atender as expectativas sociais, quanto ao desempenho de suas funções, necessitando da intervenção do Estado para a proteção de seus membros.

As relações família e Estado têm sido um objeto de estudo por especialistas em família. Assim:

O caráter paradoxal que marca a inter-relação Estado e família tem chamado cada dia mais a atenção dos interessados na temática da família. Muitos autores vêm afirmando que, apesar do reconhecimento da centralidade da família no âmbito da vida social, têm existido uma prática e uma negação sistemática de tal reconhecimento, havendo mesmo uma penalização da família por parte daquelas instituições que deveriam promovê-la. (Barros, 1995, apud Donati 1996; MIOTTO, 2006, p. 44).

Ainda embasada em Miotto (2006), a família como fonte privada de bem estar social, juntamente com a vizinhança e grupos próximos, é identificada como um dos mais antigos e autônomos provedores informais de bem estar e desta forma é considerada como um dos recursos privilegiados de proteção social, já que expressa desejo espontâneo de cuidar, proteger, educar e até fazer sacrifícios.

A Constituição Brasileira considera a família como base da sociedade a quem é devida especial proteção do Estado; porém, desloca sua função de prover a proteção social à população que dele necessita às outras instituições co-participantes que são a família e a sociedade.

No Brasil não há uma política de apoio sociofamiliar, ou seja, um conjunto de ações assumidas pelos Poderes Públicos que produzam impactos positivos sobre os recursos e a composição da família. Os governos acabam por se beneficiar da participação voluntária da família na provisão do bem estar de seus membros. As redes informais de apoio, constituídas da família, vizinhança, amigos, e com recursos de solidariedade através das ONG, solidariedade apadrinhada e missionária, formam uma rede de solidariedade para minimizar as carências que perpassam os núcleos familiares mais empobrecidos (SARTI, 2005).

A renda é fundamental para oportunizar o acesso aos bens necessários a manutenção familiar. As famílias economicamente carentes tornam-se dependentes do sistema de proteção social e se submetem às determinações, seletividades e fragilidades das proteções afiançadas pelo Estado.

2.4 O SUAS E A PROTEÇÃO SOCIAL

São eixos estruturais da gestão do SUAS:

- Procedência da gestão pública da política;
- Alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
- Matricialidade sociofamiliar;
- Territorialização;
- Descentralização político - administrativa;
- Financiamento partilhado entre os entes federados;
- Fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil;
- Valorização presença do controle social;
- Participação popular/cidadão usuário;
- Qualificação de recursos humanos;
- Informação, monitoramento, Avaliação e sistematização de resultados; (NOB/SUAS, 2005, p. 86-87).

As desigualdades regionais e municipais, devem ser avaliadas pelos Gestores, cobrindo, em seus diferentes níveis de gestão e planejamento.

É de responsabilidade de cada município, desenvolver programas projetos e serviços de acordo com suas demandas, com objetivo de reduzir a desigualdade social.

É bom lembrar que o reconhecimento de direitos sociais, embora garantidos constitucionalmente, não vem constituindo em atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes empobrecidas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura, que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001, p. 44).

O Art. 15. da LOAS, estabelece as competências dos Municípios:

- I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

- IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
- V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta Lei.

Conforme a LOAS, é de responsabilidade dos municípios a prestação de benefícios eventuais, captação de recursos e pagamentos, disponibilizando uma estrutura de atendimento aos usuários, em que estejam integrados aos demais serviços, programas e projetos.

Marcada, portanto pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob a vigência do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (YAZBEK, 2004, p. 13).

Com relação ao parágrafo III, que diz respeito aos serviços, podemos salientar que os programas de assistência social, compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, como: PAIF, Projeto ProJovem, BPC e Programa Bolsa Família.

As desigualdades regionais e municipais devem ser avaliadas pelos Gestores, sendo cobertas em seus diferentes níveis de gestão e planejamento.

Para que esses eixos sejam colocados em prática, é preciso ter uma ação pública democrática que contribua com os princípios organizativos do SUAS.

É necessária a universalização de um sistema de cobertura que garanta o acesso aos direitos a todos aqueles que deles necessitem. Um sistema que garanta fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e ações de assistência social. Estes aspectos devem estar articulados à cobertura de políticas sociais e econômicas em parceria com entidades de assistência social, voltadas à defesa socioassistencial, acolhendo assim, o interesse dos usuários, tendo como objetivo ações de preservação de direitos e procedimentos que viabilizem uma estrutura de crescimento e acesso ao mercado de trabalho.

Esta articulação tem caráter interinstitucional, articulando competências e ações com os demais sistemas de defesa dos direitos humanos, ou seja, os que priorizem a criança, adolescente, idosos, deficientes, mulheres, negros e outras minorias, bem como, os que sofrem violência e as vítimas de exploração. A articulação também se dá em níveis intersetoriais, entre o SUAS e o Sistema Único de Saúde: SUS, SUAS, Sistema Nacional de Previdência Social e demais Políticas Sociais.

A proteção social ocupa-se em prover a proteção à vida e ao bem estar social, reduzindo danos e monitorando a população, diante de situações de vulnerabilidade, vitimizações, fragilidades, e riscos que o cidadão e sua família enfrentam na trajetória de vida, devido às questões econômicas, políticas e sociais.

A assistência social, política pública de âmbito de seguridade social, operada através do SUAS, deve manter: vigilância social, defesa social e institucional de direitos socioassistenciais, relações socioassistenciais e proteção social básica e especial para determinadas situações de vulnerabilidade e risco social (SPOSATI, 2004, p. 174).

As redes de proteção social devem ser administradas de forma tal que possam ampliar a capacidade das classes subalternas de alterar sua condição e possibilitar a construção de novas possibilidades para a conquista de sua própria autonomia e emancipação política. Devem abrir, também, possibilidades para que estas pessoas estejam em condições de existir enquanto cidadãos e para a incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil.

Neste sentido a assistência social deve ser entendida como um dos mecanismos acionados pelo Estado para enfrentar a questão social e, portanto, como parte do conjunto de estratégias de controle e legitimação do poder público, por outro lado, a assistência social pública tem sido a única via pela qual os segmentos mais pobres da classe trabalhadora têm acesso, ainda que precário e insuficiente, a serviços, programas de consumo coletivo e individual (creches, moradia, atendimento a necessidade de crianças, adolescentes, moradores de rua, idosos, desempregados etc.) (RAICHELIS, 2000, p. 162-163).

De acordo com a LOAS, é de competência da Assistência Social, assegurar concessões de benefícios continuados nos termos da lei para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social e que apresentem vulnerabilidade e/ou incapacidade para o trabalho. Ela deve promover ações que garantam o fortalecimento de laços familiares e de interesses comuns, qualificando vínculos e projetos sociais, que venham a garantir oportunidades e ação profissional. Estes fatores estão ligados ao desenvolvimento de capacidades e habilidades no exercício da cidadania, respeito à dignidade humana e um maior grau de independência pessoal.

A garantia da proteção social ativa, realizada pelo SUAS, está direcionada em dar ao usuário a conquista de autonomia, acesso a oportunidades, capacitações e condições de convívio social, de acordo com sua capacidade e projeto pessoal.

Para trabalhar as questões de vulnerabilidade social, é necessária a articulação da Rede Socioassistencial. Ela protagoniza um conjunto de ações de iniciativa pública e da

sociedade, operacionalizando serviços, benefícios e projetos, que responda as necessidades sociais e coletivas e também seja capaz de atuar nas inúmeras requisições individuais e privadas decorrentes da situação da vida das famílias.

Segundo a NOB/SUAS (2005, p. 99), os municípios habilitados na gestão inicial receberão recursos da união, transformados em piso de transição básico, média e alta complexidade, por intermédio do Fundo Nacional de Assistência Social.

Segundo a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS (2005, p. 99-100), na gestão básica encontra-se uma organização no sentido de responsabilidade e proteção básica de assistência social do município. A estrutura desta gestão é dimensionada por Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), conforme o porte do município, em áreas de vulnerabilidade social. Estes portes se caracterizam pelo número de famílias referenciadas⁶ conforme citado abaixo:

- Pequeno Porte I: mínimo de um CRAS para até 2.500 famílias;
- Pequeno Porte II: mínimo de um CRAS para até 3.500 famílias;
- Médio Porte: mínimo de dois CRAS para até 5.000 famílias;
- Grande Porte: mínimo de quatro CRAS para até 5.000 famílias;
- MetrÓpole: mínimo de oito CRAS, para até 5.000 famílias (NOB/SUAS, 2005).

O Município de Florianópolis opera na gestão plena. Nesta gestão o município tem total gestão das ações de Assistência Social, sejam, elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, através de repasse de fundos que irão beneficiar diretamente os usuários. Neste caso o gestor tem total responsabilidade de organização das ações de proteção básica e especial em seu município,

Na Proteção Social Básica, os serviços de convivência e fortalecimento dos vínculos no Município de Florianópolis organizam-se a partir dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Operam, inclusive, na oferta do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, do Benefício de Prestação Continuada – BPC, do Projovem e dos Benefícios Eventuais, tema que discutiremos na próxima seção.

⁶ Famílias referenciadas refere ao local onde residem e que irão estruturar a implantação de Centro de Referência de Assistência Social, para as ações de proteção social básica (NOB/SUAS, p.100)

3 BENEFÍCIOS EVENTUAIS E POSSIBILIDADES PARA OS USUÁRIOS: A LEITURA DO SERVIÇO SOCIAL

Neste último capítulo iremos desenvolver uma análise acerca dos benefícios eventuais ofertados através das unidades dos CRAS do município de Florianópolis e do PASA. Neste sentido, utilizaremos os dados computados nos meses de janeiro à agosto de 2010 dos relatórios estatísticos de atendimentos elaborados no PASA, local do campo de estágio desta acadêmica. Utilizaremos também pesquisa bibliográfica em que foi possível ratificar nossa análise acerca dos benefícios eventuais da Política de Assistência Social no que concerne a proteção social básica.

Nos pautaremos em estudos de autores como Maria Carmelita Yazbeck, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Ana Elizabete Mota, dentre outros, onde vêm à tona análises a respeito da Política de Assistência Social enquanto programas assistenciais que irão refletir diretamente na vida da população, como estratégias de intervenção do Estado. As ações voltadas a atender situações emergenciais temporárias e que visam amenizar as necessidades imediatas dos usuários e sua condição de pobreza, exclusão e vulnerabilidade social, são medidas paliativas que não provocam alterações no estado de emancipação e autonomia destes sujeitos.

Os benefícios que nem sempre são garantias de direitos, na forma como são concedidos aos usuários, seus familiares e grupos sociais se traduzem na lógica da assistência social, já que o cotidiano de subalternidade e de submissão não se altera.

3.1 ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

Florianópolis destaca-se como centro regional na prestação de serviços e no comércio. Sua atuação como centro político administrativo se concentra por ser a capital do Estado de Santa Catarina. Sua economia está alicerçada nas atividades do comércio, prestação de serviços públicos, indústria de transformação e turismo.

De acordo com dados do Plano Municipal de Assistência Social (2010–2013), a população de Florianópolis é de 408,163 mil habitantes (Estimativa do IBGE 2009), sendo o percentual de 48,41% do sexo masculino e 51,59% do sexo feminino.

A partir dos anos de 1970 houve um crescimento acelerado e desordenado no Município, tendo esta realidade determinado na paisagem urbana o surgimento de assentamentos precários. Este reflexo se registra por um conjunto de fatores como: os intensos fluxos migratórios em direção aos centros urbanos, omissão ou falta de capacidade do poder público em coibir ocupações desordenadas e em dar soluções aos problemas já instalados.

Existem atualmente no município de Florianópolis, 64 assentamentos precários, onde vivem aproximadamente 52 mil habitantes, perfazendo 13% da população total da cidade. Esses aglomerados estão localizados principalmente nas áreas de interesse social de preservação ambiental e de risco, tais como: manguezais, dunas, encostas dos morros, áreas sujeitas às inundações, entre outras. Parte dessas pessoas migram para a capital do Estado em busca de oportunidades, acreditando que em Florianópolis terão maiores chances de colocação no mercado de trabalho⁷. Entretanto, não possuem qualificação profissional o que enseja as altas taxas de desemprego, trabalho informal com baixa remuneração e subemprego.⁸

Esse perverso quadro de exclusão social é refletido pelas condições desses assentamentos fora dos padrões mínimos aceitáveis, além da condição precária das habitações e da posse de terrenos sem infraestrutura urbana, determinando assim, a exclusão social a esses locais nas suas dimensões ambiental, social, econômica, jurídica e educacional.

Os principais problemas enfrentados por esses migrantes conforme aponta Lisboa (2002, p. 32) são ocasionados “pela falta de moradia, de alimentação e de emprego; o choque cultural, a dificuldade em obter documentação e a falta de uma qualificação profissional”.

A população de baixa renda está concentrada na área Central (comunidades do Maciço do Morro da Cruz⁹) e no Continente, embora também seja expressivo o atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade social oriundas das regiões norte e sul.

⁷ “Áreas de interesse social ou assentamentos subnormais de interesse social são definidas como áreas ocupadas irregularmente por assentamentos de baixa renda” (PMAS 2010 – 2013, p. 84).

⁸ Um maior detalhamento dessas áreas de assentamento pode ser encontrado no PMAS 2010–2013, p. 84.

⁹ O Maciço do Morro da Cruz, é a região do município onde se concentra o maior número de assentamentos precários, distribuídos em encostas de morro, áreas de riscos ou de preservação permanente, possuindo uma área total de 2.151.000 m², divididos em 1.494.000m² de área verde e com uma área ocupada de 657.000m² (PMF, 2008).

3.2 BREVE HISTÓRICO SOBRE OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

A LOAS prevê em seu artigo 5º, enquanto diretrizes da PNAS, o comando único das ações em cada esfera de governo. No Município de Florianópolis, o “comando único” é representado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS).

A Política Nacional de Assistência Social deve ser organizada, regulada e norteada pelo Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), sendo sua elaboração de competência do Órgão Gestor da Política, que submete à aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

A Lei n.º 4.958/96, aprovada em 16/07/1996, dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). O CMAS de Florianópolis é um órgão colegiado descentralizado e participativo, possuindo caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo. Em 03 de setembro de 1996, foram eleitos os primeiros Conselheiros do CMAS, composto paritariamente entre representantes do poder público e da sociedade, através de assembléia convocada pela Prefeitura Municipal e fiscalizada pelo Ministério Público de Santa Catarina e representantes de ONG. Tais conselheiros tomaram posse em 17 de outubro de 1996¹⁰.

O PMAS gestão 2010–2013 foi aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social por meio da Resolução n.º 209 de 14/06/2010. O município de Florianópolis está habilitado na gestão plena, o que significa que tem a responsabilidade de gestão total das ações de assistência social, organizando a Proteção Social Básica e Especial de média e alta complexidade. Assim pode contar com a participação de Cofinanciamento da União (fonte 50¹¹), para a execução dos serviços de Proteção Social Básica e Especial; Cofinanciamento do Estado (fonte 30), para a execução dos serviços de Proteção Social Especial, além de dispor de recursos próprios (fonte 80) à execução de todos os serviços.

A Prefeitura Municipal de Florianópolis, sendo uma Organização Pública com administração direta e de caráter governamental responsável pelo desenvolvimento do município e de seus munícipes, desenvolveu a prestação de serviços assistenciais por meio de verbas destinadas a esse fim,

¹⁰ Informações obtidas do Plano Municipal de Assistência Social (2010 – 2013).

¹¹ Participação dos respectivos Entes Federativos especificadas nos Plano Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social.

através de Secretarias, tal como a Secretaria Municipal de Assistência Social.

A Lei n.º 7.398, de 17 de agosto de 2007, alterou a denominação da Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social, para “Secretaria Municipal de Assistência Social”.

Em 27 de janeiro de 2009 foi sancionada a Lei Complementar n.º 348 que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração pública municipal de Florianópolis. O Artigo 18 dispõe acerca das competências legais de cada órgão e entidade da administração municipal, alterando a nomenclatura da Secretaria para “Secretaria Municipal de Assistência Social e Juventude”. Em 19 de agosto de 2010 foi decretada a Lei n.º 853 em cujo Art. 1º, determina nova alteração de nome da Secretaria, que passou a se denominar Secretaria Municipal de Assistência Social.

Entre os diversos programas, projetos e serviços prestados, essa Secretaria desenvolve o Programa de Atenção Socioassistencial (PASA), que de acordo com o Plano Municipal de Assistência Social, baseado, na proposta do Sistema Único de Assistência Social, atende aos moradores do município de Florianópolis que apresentam situação de vulnerabilidade social, com precária ou nenhuma inserção ao mercado de trabalho, prestando atendimento e acesso aos benefícios eventuais e serviços básicos de assistência social.

Este programa foi criado nos anos de 1960, sendo conhecido como Projeto Sócio Emergencial e atendia aos munícipes em situação de exclusão social pelas mais diversas contingências da vida.

Apesar das diversas trocas de nomenclatura da Secretaria de Assistência Social no Município, houve poucas mudanças com relação ao Programa de Atenção Socioassistencial. As demandas emergenciais continuaram a ser atendidas, porém nem sempre as necessidades dos usuários foram supridas, como veremos no decorrer desta seção.

3.3 OS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRESTADOS NAS UNIDADES DOS CRAS E PASA

Dentro dos objetivos da PNAS está o de desenvolver serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social voltados à população em situação de vulnerabilidade e exclusão social. Assim, o PASA prevê o desenvolvimento de ações em conformidade com o que estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), visando a garantia dos mínimos necessários e ao fornecimento de condições para que esta população possa atender as situações sociais inesperadas.

O PASA está inserido no serviço de proteção social básica, que de acordo com PNAS (2005, p. 90):

Consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social, para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana, e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.

Desta forma, o PASA, articulado com a rede socioassistencial e com os Centros de Referência de Assistência Social, opera ofertando auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, para as famílias, seus membros e indivíduos, com vistas à prevenção e superação das desigualdades sociais.

Os Centros de Referência de Assistência Social em Florianópolis foram instituídos em 2006, para atender o novo modelo de gestão na abrangência municipal da nova Política de Assistência Social, conforme a NOB/SUAS 2005.

Existem no Município de Florianópolis cinco unidades de CRAS, as quais estão localizadas por regiões: Central, Norte, Sul, Continental I e região Continental II:

Quadro 4 – Centros de Referência de Assistência Social em Florianópolis

CENTROS DE REFERÊNCIA	LOCALIZAÇÃO
CRAS Central	Rua Professora Maria Julia Franco, n.º 281, Prainha
CRAS Norte	SC 401 – Km 18, n.º 17500, Canasvieiras
CRAS Sul	Rua Prefeito Waldemar Vieira com a Rua João Motta Espezim, n.º 1322, Saco dos Limões
CRAS Continente I	Rua Marechal Câmara com a Rua Heitor Blum, n.º 115, Estreito
CRAS Continente II	Rua Campolino Alves, n.º 335, Capoeiras

Fonte: Manual de Orientações Técnicas 2008, sistematizado por Maria Lúcia Martins

Estas unidades estão localizadas em áreas com maior incidência de vulnerabilidade e risco social, tem caráter de proteção social básica à população que vive em situação de privação de renda, pobreza e/ou fragilização de vínculos familiares e relacionais. Desenvolve programas e serviços socioassistenciais com objetivo de proteção à família, como também, aos que não possuem vínculos familiares e/ou comunitários.

Segundo a PNAS os CRAS juntamente com a rede socioassistencial desenvolvem:

- serviços - que visem o atendimento das necessidades básicas, fortalecimento de vínculos sociais e familiares;

- programas - com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais;
- projetos - definidos nos arts. 25 e 26 da LOAS de enfrentamento da pobreza.

Ainda atuam em articulação com a rede de serviços socioeducativos (Centros de Convivência para crianças, jovens e adultos) e serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva.

Os CRAS devem estar organizados em espaços de modo a proporcionar um trabalho social com os usuários, respeitando a Legislação vigente com espaço físico adequado para o atendimento individual, acessibilidade para idosos e pessoas com deficiência, preservação da integridade e dignidade das famílias, adequando assim, as demandas das comunidades compreendidas no território.

Cada Centro conta com uma equipe de duas assistentes sociais, uma psicóloga e um assistente administrativo e em alguns há também estagiários de Serviço Social.

Neste contexto social, os CRAS que estão divididos por regiões, na perspectiva da territorialização, segundo a política vigente, facilitam o acesso da população aos serviços da rede socioassistencial. Atualmente os CRAS realizam quase sempre o primeiro atendimento ao usuário e entre suas ações consta o encaminhamento das requisições dos usuários ao PASA para fins de concessão dos benefícios eventuais, além de encaminhamentos à rede socioassistencial para a oferta de prestação de serviços ao usuário.

Os principais benefícios eventuais encaminhados pelos CRAS são: cartão vale transporte para tratamento de saúde, cestas básicas e fraldas.

Vale destacar que há algumas exceções como é o caso do atendimento ao usuário requerente do benefício de auxílio natalidade, auxílio funeral e ainda nas ocorrências de calamidades públicas e situações de emergência, que são realizados exclusivamente no PASA.

O Programa de Atenção Socioassistencial nos anos de 2008 e 2009 foi responsável pelas ações de socorro e atendimento às populações atingidas nas catástrofes e outros sinistros (incêndio, enxurrada, vendaval e outros) decretados pelo município.

O atendimento às famílias cadastradas para a concessão de auxílio fraldas (retorno mensal) e ainda outras orientações a respeito de acesso ao BPC, medicamentos e exames sem cobertura pelo SUS, tratamento fora de domicílio, passagens intermunicipais, Programa Bolsa Família (PBF), entre outros, também estão entre os serviços prestados no PASA.

Ainda para o ano de 2010, está prevista a abertura de mais oito unidades de Centro de referência de Assistência Social (CRAS) no município de Florianópolis. Assim, torna-se imprescindível a ampliação também da concessão de benefícios.

A Assistência Social no município ainda é frágil, procura atender as demandas emergenciais; porém as necessidades dos usuários nem sempre são supridas, como citamos anteriormente, devido ao elevado número de solicitações, principalmente, de cesta básica, auxílio transporte para tratamento de saúde, fraldas infantis e geriátricas, bem como pelos recursos insuficientes e a morosidade em processos licitatórios.

Conforme artigo 22 da lei 8742/93 LOAS:

Os benefícios eventuais visam o pagamento por natalidade ou morte, ou para atender as necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 34), os benefícios eventuais podem ser traduzidos, como:

Provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão das contingências, relativas a situações de vulnerabilidades, em geral relacionadas ao ciclo de vida ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos.

Os benefícios eventuais com regulamentação no município de Florianópolis, conforme a Resolução 131 de 21 de dezembro de 2006, aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, são o auxílio natalidade e o auxílio funeral. Entretanto, cada município deve reconhecer quais os demais benefícios necessários de acordo com estudos da realidade social dos territórios, analisando o público alvo destes benefícios.

Os benefícios eventuais prestados pelo Programa de Atenção Socioassistencial, são:

- *Auxílio Natalidade* - é um benefício prestado em caráter transitório, em forma de pecúnia (no valor de 01 salário mínimo vigente na data do nascimento) por cada nascituro visando reduzir as vulnerabilidades provocadas por nascimento de membro da família. Na hipótese de parto múltiplo (gêmeos, trigêmeos etc.), o valor é de 01 salário mínimo para cada criança. O atendimento ao usuário para solicitação do benefício de auxílio natalidade é realizado no PASA,

através de entrevista com o usuário e análise documental que precisa atender aos seguintes critérios:

- Ser residente no município de Florianópolis;
 - Possuir renda per capita familiar de ½ salário mínimo;
 - O nascituro ter idade até dois meses, na data da solicitação.
- *Auxílio Funeral* - é um benefício prestado em forma de serviços conforme acordo firmado entre a Prefeitura Municipal e as Funerárias que atuam no município de Florianópolis e compreendem as despesas com uma urna mortuária, 01 translado fúnebre, utilização de capela para velório e isenção da taxa de sepultamento. Será prestado a familiares da pessoa falecida que não disponham de recursos financeiros para custear o funeral. Este benefício é solicitado no PASA.
 - *Auxílio Alimentação* - é um benefício prestado ainda em forma de bem material, efetuado mediante o fornecimento de gêneros alimentícios básicos (cesta básica). Este benefício é solicitado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) mediante cadastro socioeconômico. No planejamento anual 2010 – 2013 foi prevista a implantação de *Cartão Cidadão* que consiste em transferir determinado valor em reais para a compra de alimentos, substituindo a cesta básica, com vistas à autonomia das famílias e usuários.
 - *Auxílio Fraldas* (geriátricas e Infantis) - este benefício, os retornos mensais são atendidos no PASA. É uma provisão de 04 (quatro) pacotes de fraldas descartáveis para o cuidado e o atendimento das necessidades fisiológicas de crianças ou adolescentes, adultos e idosos, que apresentem alguma deficiência físico-mental ou fragilidade por acidente ou doença ou, ainda, por uma restrição momentânea de saúde física e mental.
 - *Auxílio Transporte* (Cartão para tratamento de Saúde) - é a provisão destinada ao transporte urbano em âmbito municipal para o usuário que esteja realizando tratamento/ acompanhamento de saúde. Este benefício é solicitado através dos CRAS, cuja solicitação deve conter a requisição médica prescrita com a quantidade de vezes o usuário e/ou acompanhante necessita para retorno ao tratamento de saúde.

- *Auxílio Aluguel* (situações de calamidade pública) - Este benefício está destinado a famílias e indivíduos afetados em situações de emergência, desastres e calamidades públicas, devidamente reconhecidas pelos órgãos responsáveis do município, cuja moradia seja ou tenha sido interditada definitivamente pela Defesa Civil. Os usuários são atendidos diretamente no PASA. Esta provisão refere-se à ajuda de custo para pagamento de aluguel pelo período de três meses, podendo ser prorrogado enquanto permanecer a situação de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar.

Segundo o Decreto 6.307/07, de 14 de dezembro de 2007, os benefícios eventuais devem ser oferecidos de forma a enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos. O que significa que o município deve oferecer um serviço de fácil acesso em funcionamento em período integral, bem como garantir ampla divulgação ao cidadão. O serviço de concessão dos benefícios eventuais visa o atendimento das necessidades humanas básicas e deve ser integrado aos demais serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social no município, integrando assim, as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

3.4 BENEFÍCIOS EVENTUAIS CONCEDIDOS NOS ANOS DE 2009 E 2010

Neste subitem serão apresentados os dados relativos aos números de atendimentos aos usuários solicitantes dos benefícios eventuais, os quantitativos de benefícios concedidos, dentre outros.

Nas ocasiões de atendimentos durante o estágio, bem como por observações a outros atendimentos pelas profissionais do Serviço Social, foi possível constatar que muitas vezes os usuários não foram atendidos em suas demandas emergenciais.

Os dados aqui transcritos representam esta incapacidade de atendimento, levando em conta o que preconiza a PNAS, no sentido de proteção social à família seus membros e indivíduos.

Durante o ano de 2009 o Programa de Atenção Socioassistencial registrou um total de 9.079 atendimentos. Entre estes, foi realizada a concessão de 8.207 benefícios eventuais.

Tabela 1: Relatório de Benefícios 2009

Benefício eventual	Concessões realizadas
Auxílio alimentação	3750
Auxílio cartão para tratamento de saúde	1520
Auxílio fraldas descartáveis	1517 kits (6068 pacotes)
Auxílio natalidade	411
Auxílio funeral	243
Auxílio aluguel	146
Outros ¹²	114

Fonte: Baseado no Relatório Anual do Programa de Atenção Socioassistencial (PASA)

A tabela acima apresenta um demonstrativo dos benefícios eventuais concedidos no ano de 2009, demonstrando que 872 solicitações não foram atendidas, sejam pela falta de benefícios ou indeferimento das solicitações. Esse universo é formado, em sua maioria, por indivíduos e famílias atendidos diretamente nas cinco unidades dos CRAS do Município, bem como no PASA.

É fácil constatar que estes benefícios eventuais, que são caracterizados como de proteção básica, nem sempre são garantidos aos usuários, o que implica que muitas vezes o usuário não teve assegurado nem para si nem para sua família, o direito a uma alimentação digna que pudesse suprir a sua necessidade primordial ou ainda outra demanda, também de caráter emergencial.

Sendo assim, é pertinente destacar que os benefícios eventuais no ano de 2009, apresentaram um quadro permeado de contradições, já que muitas das necessidades imediatas não puderam ser atendidas no âmbito da Assistência Social do município.

Outro ponto a ressaltar é que a população conforma-se em sua subalternidade aceitando passivamente este quadro de incertezas, como o de não saber ao certo em que período deve dirigir-se ao CRAS de sua região ou ao PASA, o que lhe garantiria o direito à concessão do benefício.

Sabemos que se tratam de benefícios eventuais que devem ser acessados em momentos emergenciais. Contudo, pelo cadastro socioeconômico realizado no primeiro atendimento, podemos conhecer o perfil dos usuários e famílias, como o número de filhos, componentes na família com deficiência, idosos, acamados, e outras fragilizações, afirmando suas necessidades emergenciais.

¹² Refere-se a auxílios, como: passagens inter-municipais e inter-estaduais em transportes coletivos, kit materiais de limpeza, kit roupas de cama e banho, cadeira de rodas, dentre outros.

Tabela 2 – Benefícios eventuais registrados entre jan à ago/2010

Atendimentos	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Total
Nº Atendimentos no Mês	267	434	367	313	226	926	798	664	3995
Total de concessões	192	459	312	259	137	594	887	508	3348

Gênero	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Total
Feminino	204	325	286	258	173	742	640	526	3154
Masculino	63	109	81	55	53	184	158	138	841

Origem	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Total
Encaminhado	234	29	46	43	40	43	33	23	491
Iniciativa própria	33	405	321	270	186	883	765	641	3504

Faixa etária	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Total
até 17 anos	11	19	18	26	8	26	39	24	171
18 a 29 anos	74	85	117	90	69	165	186	156	942
30 a 39 anos	58	85	65	74	53	185	171	136	827
40 a 49 anos	32	73	43	59	61	165	165	121	719
50 a 59 anos	15	55	20	42	24	178	137	110	581
mais de 60 anos	77	117	104	22	11	207	100	117	755

Região do município	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Total
Centro	65	80	58	81	54	169	172	117	796
Continente	70	119	103	51	62	352	214	190	1.161
Leste	36	29	35	28	17	54	45	27	271
Norte	39	96	90	75	41	189	183	191	904
Sul	57	110	81	78	52	162	184	139	863

Benefícios	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Total
Auxílio funeral	13	23	16	23	18	26	27	28	174
Auxílio natalidade	15	33	60	37	0	32	31	36	244
Auxílio fraldas	116	167	175	23	0	0	138	16	635
Auxílio transporte	0	184	31	135	110	83	129	58	730
Auxílio alimentação	10	38	13	0	9	441	551	326	1.388
Ajuda de custo aluguel	38	14	17	41	0	12	11	44	177

Fonte: Relatório Estatístico PASA/ Ano 2010

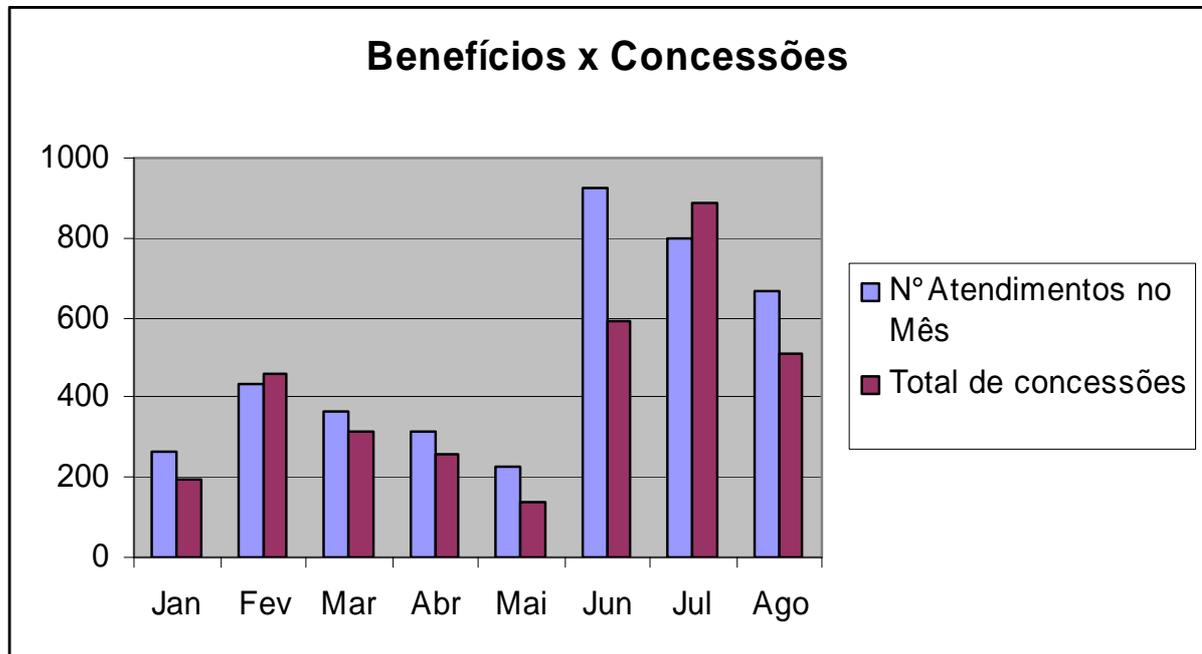
A tabela acima expressa alguns dados relativos aos benefícios eventuais solicitados e concedidos nos meses de janeiro a agosto deste ano de 2010.

Cabe destacar, de acordo com a tabela em pauta, que as famílias recebem apoio dos serviços públicos na medida em que os benefícios são disponibilizados; porém, a descontinuidade na sua oferta demonstra a insuficiência e deficiência da rede de serviços ofertados.

Outro aspecto de análise refere-se às diversas necessidades que o usuário reivindica e quase sempre não é atendido em sua totalidade.

A seguir especificados por gráficos, cada quadro terá melhor análise de dados.

Gráfico 1: número de atendimentos e números de benefícios concedidos



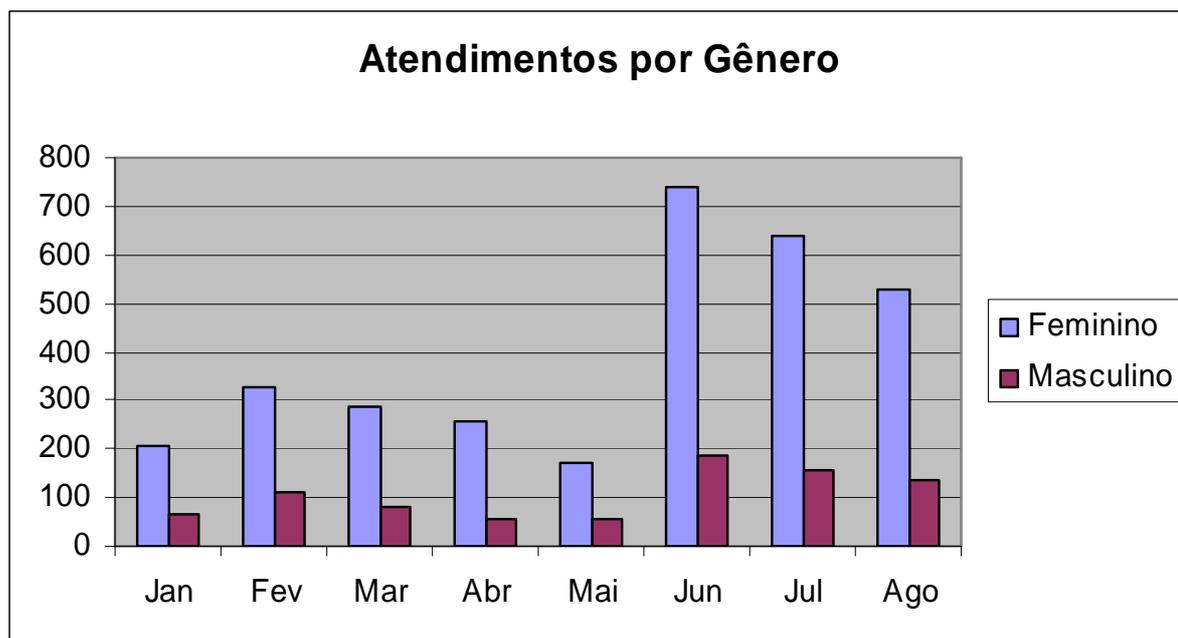
Fonte: Relatório Estatístico Pasa / Ano 2010. Sistematizado por Maria Lúcia Martins

Nos meses de janeiro, março, abril, maio, junho e agosto nem todas as solicitações de benefícios eventuais foram atendidas, sendo que muitas famílias não tiveram contempladas suas necessidades básicas como, por exemplo, a necessidade de alimentação, algo imprescindível para qualquer ser humano.

É possível inferir que, muitas vezes, os usuários não tiveram o registro da procura pelo benefício porque já sabiam que não havia oferta naquele período.

A família tem garantido um lugar no discurso da Política Nacional de Assistência Social; na prática, no entanto, a proteção social destinada às famílias, como podemos observar, não consegue atingir nem sequer os mínimos necessários para sua sobrevivência.

Faz-se relevante neste processo, a constituição da rede de serviços com vista a uma atuação intersetorial, que viabilize parcerias na execução, para que se identifique as ações de encaminhamentos tanto para outras políticas públicas como para organizações de assistência social da sociedade civil, onde o Estado atue em co-responsabilidade.

Gráfico 2: número de benefícios solicitados por mulheres e por homens

Fonte: Relatório Estatístico Pasa / Ano 2010. Sistematizado por Maria Lúcia Martins

A família brasileira vem passando por transformações em diversos aspectos e os modelos de família se alteram com frequência. Observa-se hoje um grande número de lares chefiados por mulheres, que tem ingresso precário no mundo do trabalho, dado à grande discriminação vigente ainda nos dias de hoje.

A baixa escolaridade somada à falta de experiência profissional e ausência de creches e escolas em tempo integral, são entraves para a inserção das mulheres no mercado de trabalho formal. A grande maioria das mulheres requerentes dos benefícios eventuais são desempregadas ou conseguem trabalhar esporadicamente como diaristas. Os lares mais pobres são chefiados por mulheres com filhos. Observa-se grande índice de jovens e adolescentes nas requisições do benefício auxílio natalidade.

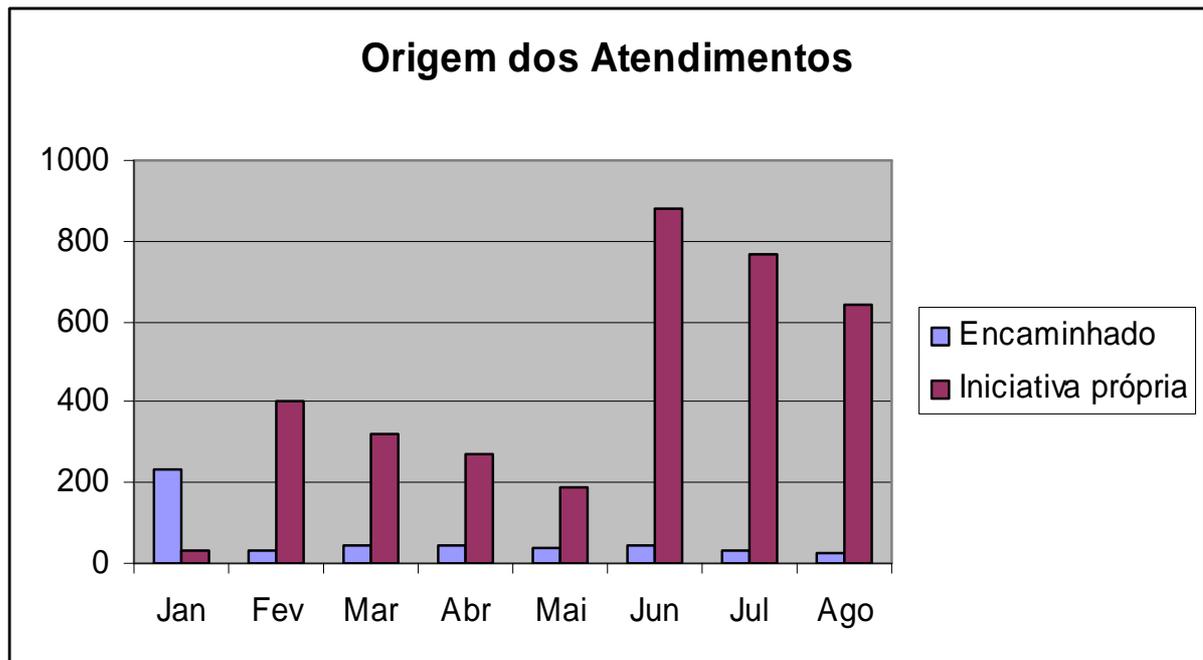
Estes serviços são frequentados na sua maioria por mulheres, pois já são recorrentes de várias gerações, muitas convivendo no mesmo espaço. Os idosos têm especial suporte econômico, pois a aposentadoria, BPC e renda extra¹³ em muitos lares, constitui-se da única renda fixa familiar.

Os serviços da Assistência Social para estas famílias são estratégias de sobrevivência, uma vez que seus membros passam por situações geracionais de pobreza e

¹³ Programa Renda Extra refere-se a concessão de benefício mensal de um salário mínimo ao idoso, integrante de família com renda inferior a três salários mínimos que reside no mínimo há cinco anos no município, acometido por doença motivada de incapacidade física e/ou mental. Este programa foi criado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e atende atualmente a 100 idosos. (Folder Programa Renda Extra)

subalternidade. Suas condições de vida não permitem uma perspectiva de melhoria da realidade. Tendo em vista as dificuldades de manutenção do cotidiano, outras formas de emancipação, além da luta por suas necessidades imediatas, não se apresentam.

Gráfico 3: Solicitações de benefícios eventuais encaminhados pela rede socioassistencial e por iniciativa própria

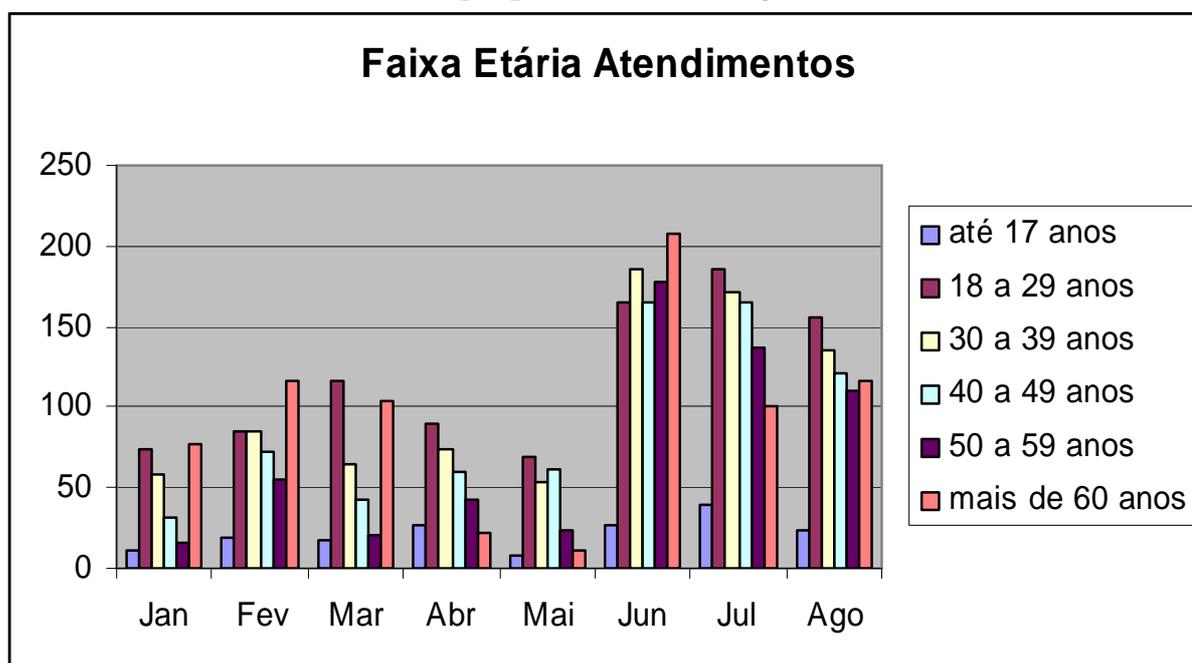


Fonte: Baseado no Relatório Estatístico Pasa / Ano 2010. Sistematizado por Maria Lúcia Martins

O gráfico 3, revela que a maioria das solicitações é feita por usuários que procuram os CRAS e o PASA para requisitar um benefício ligado às suas necessidades emergenciais, como: cesta básica, cartão vale transporte ou fraldas, entre outros. Estas famílias transitam pelos demais serviços ou por outras políticas das áreas da saúde, habitação, educação etc.

Observa-se, contudo, que ainda há falta de interação da rede socioassistencial, necessitando maior divulgação e articulação da rede socioassistencial seja pelos gestores e/ou profissionais inseridos nas diversas políticas municipais.

Gráfico 4: Faixa etária que procuram os serviços nos CRAS e PASA



Fonte: Baseado no Relatório Estatístico Pasa / Ano 2010. Sistematizado por Maria Lúcia Martins.

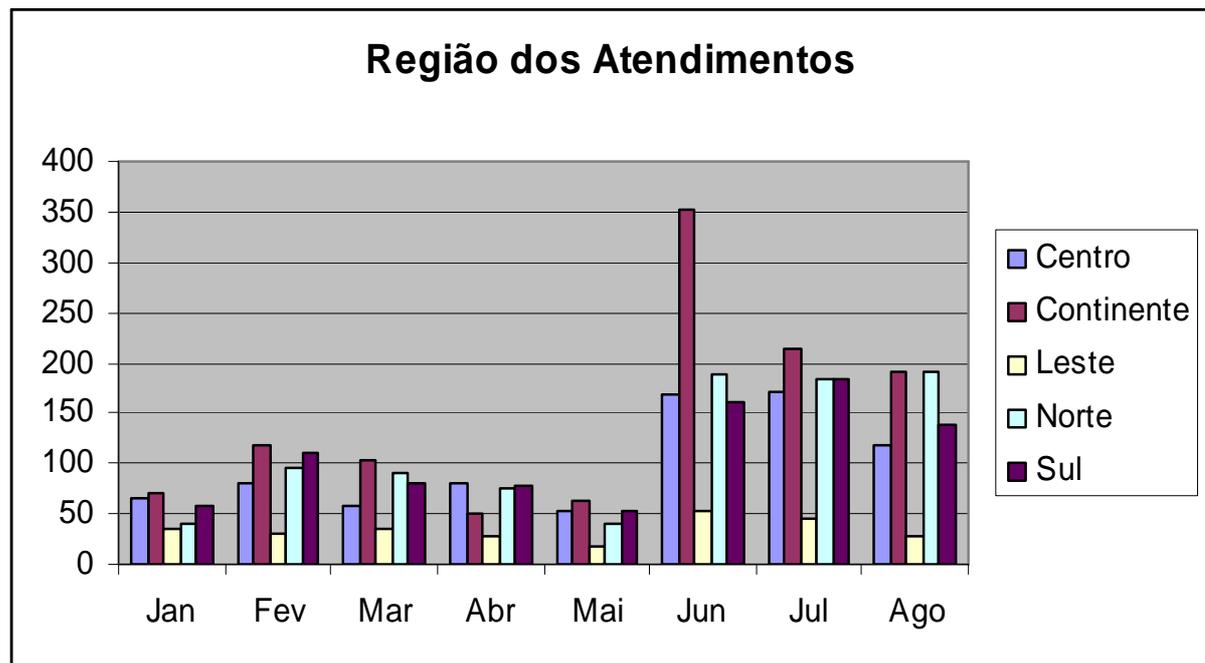
Observa-se que as pessoas com faixa etária a partir de 60 anos sobrevivem em situações de maior vulnerabilidade, mesmo os que recebem o BPC, aposentadorias e os incluídos no programa Renda Extra.

Este público alvo frequentemente procura a rede de serviços, e suas condições de vida são agravadas pelas incapacidades próprias desta fase da vida, seja pelas dificuldades inerentes à idade, ou por problemas de saúde associados.

As faixas etárias referentes aos adultos revelam diversas situações de carências, como o desemprego, empregos informais (os bicos) com rendas insuficientes para a manutenção do núcleo familiar que geralmente possui grande número de filhos.

Ressalta-se também que uma parcela das famílias está incluída no Programa Bolsa Família, embora necessitem acessar outros serviços, que possibilitem a administração de seu dia a dia, com a manutenção dos filhos na escola, alimentação saudável, boas condições de saúde, acesso a transporte, moradia adequada, entre outros, levando-se em consideração àquelas necessidades básicas citadas por Pereira (2000) no campo das necessidades humanas.

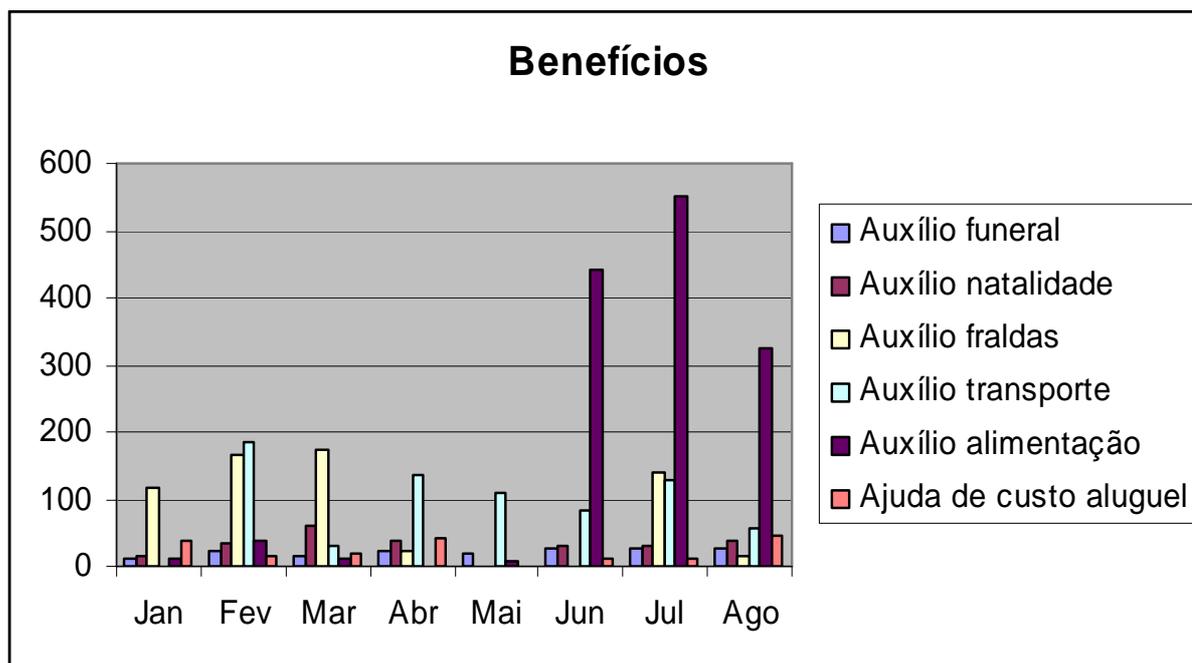
Gráfico 5: Solicitações e atendimentos por Região dos CRAS



Fonte: Baseado no Relatório Estatístico Pasa / Ano 2010. Sistematizado por Maria Lúcia Martins.

As comunidades de maior carência são as localizadas na região continental (duas unidades de CRAS), na região norte e região central, por apresentarem grandes regiões de assentamentos precários, e locais de maior vulnerabilidade.

A região leste registra o menor número dos atendimentos devido a localização física do CRAS estar mais distante, embora seja um território também de vulnerabilidade social.

Gráfico 6: Distribuição dos benefícios eventuais

Fonte: Baseado no Relatório Estatístico Pasa / Ano 2010. Sistematizado por Maria Lúcia Martins

De acordo com a LOAS e Política Nacional de Assistência Social, o município de Florianópolis se propõe a atender seus munícipes quanto às garantias de segurança de sobrevivência que devem ser efetivadas no atendimento às necessidades humanas. Sendo uma Política não contributiva, pode ser acessada a quem dela necessitar.

O gráfico acima permite observar a grande demanda na solicitação de auxílio alimentação nos meses de junho, julho e agosto, dando vazão ao acúmulo das requisições registrado nos meses anteriores, cujo benefício só foi atendido justamente a partir de junho.

É possível perceber que não há regularidade nos atendimentos às demandas de auxílio fraldas, auxílio vale transporte e auxílio alimentação. Cabe salientar que não existe uma forma sistemática na concessão desses benefícios. Sendo estes os de maior incidência em termos de solicitações, são os de menor capacidade de resolução no atendimento aos usuários e suas famílias.

O auxílio natalidade não atende as determinações da LOAS em virtude dos atrasos no pagamento, ficando descaracterizado seu objetivo que visa reduzir as vulnerabilidades provocadas pelo novo nascimento.

Com relação ainda ao benefício de auxílio natalidade é possível perceber que a demanda registrada no gráfico não equivale à quantidade de solicitações, conforme os agendamentos realizados no PASA. Por tratar-se de um benefício com condicionantes, principalmente o critério de renda per capita de $\frac{1}{2}$ salário mínimo para a concessão do

benefício, ele acaba por excluir famílias que minimamente ultrapassam esta faixa de renda. Neste sentido, vale ressaltar que é perceptível a condição de pobreza e outras dimensões de vulnerabilidade e risco social que perpassam as famílias, por ocasião tanto do agendamento, quanto no momento da entrevista ou ainda nas visitas domiciliares.

È necessário enfatizar que nestes casos deveriam ser avaliadas outras situações da realidade social destas famílias, tais como: quantidades de filhos menores, moradia de aluguel, emprego informal, o que viabilizaria a ampliação de acesso para um maior número de famílias ao benefício de auxílio natalidade.

3.5 BENEFÍCIOS EVENTUAIS SÃO ALTERNATIVAS PARA AUTONOMIA DOS USUÁRIOS?

As solicitações dos benefícios eventuais enviadas dos CRAS e efetivadas no PASA, como o auxílio de cesta básica, o auxílio vale transporte para tratamento de saúde e no PASA, o benefício de auxílio fraldas (retorno), são auxílios totalmente descaracterizados como direito social, pois não são disponibilizados de forma sistemática. Além disso, tais benefícios não garantem suprir as necessidades dos cidadãos, haja vista que não raras vezes os usuários não tiveram assegurado o direito a uma alimentação adequada, à continuidade ao tratamento de saúde, e à concessão de fraldas para o idoso ou criança acamados. Esta realidade causa grande insegurança aos seus cuidadores, motivando-os as constantes ligações telefônicas ao PASA a fim de buscar soluções para suas demandas.

Do ponto de vista dos usuários, fica claro que há momentos em que é indispensável o auxílio revertido em cesta básica, apenas para citar um exemplo. Porém, sabe-se que se trata apenas de um paliativo que, por isso mesmo, não altera a realidade socioeconômica familiar, além de criar a expectativa de que no mês seguinte serão novamente contemplados com este benefício. A nosso ver, esses benefícios não emancipam por si só, tampouco criam expectativas de melhoria na qualidade de vida, e muito menos vislumbram condições de rompimento com este vínculo para outras formas de sobrevivência com mais autonomia.

Cabe ressaltar o empenho da equipe dos CRAS no trabalho sócio-pedagógico de divulgação dos cursos profissionalizantes ofertados, de propagação e socialização das informações da rede socioassistencial, objetivando oportunizar ao usuário a inserção ao

mercado de trabalho enquanto um dos caminhos para a efetivação de direitos, autonomia e emancipação.

A proteção básica está direcionada em dar ao usuário a possibilidade de conquistar sua autonomia, acesso a oportunidades, capacitação e condições de inclusão social.

O Município diante da realidade social que afeta as famílias, deve adotar outros projetos e programas de geração de renda de maneira que esses grupos sociais possam se inserir, mesmo com baixa escolaridade e falta de experiência profissional, contribuindo assim, para alterar a realidade social de seu cotidiano, rompendo esta condição de subalternidade que não os faz reconhecerem-se enquanto cidadãos, mas que, por outro lado, incita-os a se projetarem para uma nova realidade que possibilite ao menos a manutenção mais imediata das necessidades da vida.

A partir do entendimento de Yazbek (1999), a contradição da vida do usuário é ressaltada no fato de que apesar de seu cotidiano de carências, ainda mantém a esperança, enfrenta a exclusão e subalternidade conformadas. Para o usuário não há o entendimento da política de Assistência Social como garantia e respeito aos direitos. As ações do Governo são vistas como ajuda diante das circunstâncias e necessidades do cotidiano. Décadas de assistencialismo afirmam um imaginário subalterno onde toda ajuda é bem vinda.

Yazbek (1999) utiliza o termo subalternos por entender que as pessoas que se encontram nesta situação fazem parte de uma sociedade que usufrui das Políticas Sociais mais que não possui poder de mando ou de direção. A Assistência para esse povo é, pois, como as demais Políticas do campo social, expressão de relações sociais que reproduzem, portanto a exclusão, a exploração, a dominação e a resistência num processo contraditório em que se acumulam riqueza e pobreza.

Para a Autora, Políticas Sociais e Assistenciais são “Estratégias contraditórias de gestão estatal da pobreza das classes subalternas” (YAZBEK, 1999, p. 37).

Situa a mediação do assistencial na confirmação da identidade subalterna como o ponto de partida e o enquadramento da questão social¹⁴. No âmbito da regulação estatal das camadas mais pobres na sociedade brasileira a Política Social funciona ambigualmente na perspectiva entre o Estado e a Sociedade Civil. Por outro lado, cresce a dependência de segmentos cada vez maiores da população, da intervenção estatal no atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida no espaço urbano.

¹⁴ A questão social diz respeito a divisão da sociedade em classes e a luta pela apropriação da riqueza socialmente produzida. É um conjunto de expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe

A Assistência Social constitui-se assim, do conjunto de práticas que o Estado desenvolve de forma direta ou indireta junto às classes subalternizadas, com sentido aparentemente compensatório de sua exclusão.

Os relatos expressos nos textos de Yazbek, remetem a uma análise, onde as observações acerca dos conceitos de subalternidade e exclusão trazem uma dimensão de concretude, em que:

O resgate das experiências e representações dos subalternos permite, sob novos ângulos, não apenas entender os usuários dos serviços socioassistenciais e suas estratégias para obter “ajuda” ainda que parcial, mas sobretudo ampliar as interpretações das práticas assistenciais, em geral constituídas por um conjunto de providências que terminam por oferecer um serviço paliativo e fragmentado em face da demanda. A fragmentação das demandas em um mosaico pulverizado de serviços e ações acaba por fragmentar a própria identidade dos usuários e reiterar a baixa efetividade dessas ações (YAZBEK, 1999, p. 169).

As Políticas Sociais no Brasil, numa primeira análise, nascem e se desenvolvem na perspectiva de enfrentamento da “questão social”, permitindo apenas acesso discriminado a recursos e serviços sociais. Desta forma, estas Políticas tem o formato de Políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos.

De acordo com a PNAS o objetivo maior da assistência social é atender as pessoas pertencentes à classe trabalhadora, inseridas de forma subalternizada na sociedade; ainda assim, os programas e serviços de proteção básica possuem fragilidades e dificuldades, devido a forma descontínua de disponibilizar os benefícios, não considerando as emergências postas.

É importante avaliar os impactos da Política de Assistência Social na vida desses cidadãos, num processo de estudo sistemático em que se defina claramente a lógica da ajuda e a lógica do direito à proteção social. Nossa afirmação é de que a população beneficiária não adquire posturas para a emancipação, pois “trata-se de uma população destituída de poder, trabalho, informação, direitos, oportunidades e esperanças” (YAZBEK, 2004, p. 22).

Numa aproximação com o campo de estágio, reafirmamos nosso pensamento de que há um distanciamento muito grande para uma consciência crítica dessa população que possa vislumbrar maneiras de manifestar-se politicamente enquanto sujeitos sociais e lutar por seu protagonismo, frente a proteção básica de direitos sociais instituída na Legislação da Assistência Social.

A Política de Assistência Social deve estabelecer estratégias capazes de enfrentar situações de maior complexidade, alterando sua forma de atuação com mudanças nas ações pontuais e seletivas para ações mais abrangentes que conseqüentemente irão beneficiar um maior número da população que vive em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Sposati (2002, p. 123; 2001, p. 70) aponta como avançar à Política de Assistência Social:

É preciso que a essa política ganhe visibilidade, no que se refere ao seu significado e à sua extensão. A assistência social no Brasil não é apenas “pronto socorro social”, mas sim o principal mecanismo pelo qual se opera a extensão de serviços de infraestrutura urbana e social aos pauperizados. É preciso que [...] esteja articulada ao conjunto da política social, rompendo a sua condição marginal. [...]. É possível e necessária uma política ativa de assistência social que ressignifique a vida, a dignidade, a resistência, o empowerment dos ainda excluídos.

A Autora enfatiza que cabe ao Estado romper com a fragmentação e focalização, implementando outros programas e serviços em que a população possa ter oportunidades de desenvolvimento humano e social, isto é criar estratégias e novos caminhos para a Assistência Social.

Neste contexto, faz-se necessário também a articulação das pessoas e grupos sociais para uma mobilização forte em defesa de seus direitos junto aos movimentos sociais, conselhos de direito, entidades de classe e demais organismos sociais.

O Serviço Social comprometido com os interesses das classes subalternas cria vínculos com as suas formas de organização sociofamiliar e política na perspectiva de avançar no processo de debates, análises, reivindicações que possibilitem para esses sujeitos sociais alcançar autonomia.

Cabe ao Assistente Social estar atento à difusão de ações socioeducativas que vão ao encontro das necessidades individuais, e que também possam garantir processos coletivos com autonomia e respeito à realidade social dos usuários envolvidos.

Os espaços de formação acadêmica e ocupacionais do profissional do Serviço Social são campos férteis para o debate, reflexões, análises que possam demonstrar interesse na pesquisa e análise nessa área, sobretudo no que se refere à cidadania e direitos sociais dos assistidos, ultrapassando as aparências no caráter estrutural da geração da pobreza, exclusão e subalternidade.

Neste quadro social de desigualdades, Paiva (2006), refere-se aos grupos sociais sem vínculo com o mercado de trabalho, principalmente os jovens em primeiro emprego, que não estudam mais e não conseguem emprego, sem perspectivas imediatas e futuras:

Há que se garantir ações em termos de capacitação profissional, programas de transferência de renda e subsídios para retardar a saída do sistema educacional. Iniciativas complementares de valorização dos adolescentes e jovens em amplos projetos esportivos e culturais. São exemplos mais do que reconhecidos na garantia de direitos para essa população. Porém, eles não podem mais ser pontuais e residuais; há que ter abrangência para surtirem efeitos, articulados organicamente ao projeto político-econômico de enfrentamento da pobreza (PAIVA, 2006, p. 17).

É imprescindível perceber as potencialidades e aquisições na promoção de serviços, programas e projetos locais, numa perspectiva de minimizar a situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário aos serviços públicos, possibilitando a autonomia e emancipação desses grupos sociais. Somente assim, se torna possível estabelecer redes de serviços que cabe à Assistência Social prover, envolvendo a população usuária, fomentando, assim, a superação de seus problemas e permitindo, além disso, que tomem suas próprias decisões..

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passou a ter *status* de política pública de direitos, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social de 07 de dezembro de 1993.

Desde então, conceitos de cidadania foram ampliados, em especial, ao rever o acesso aos direitos por parte das crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e famílias em condições de vulnerabilidade social.

Como política pública, a Assistência Social ocupa-se do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, de incentivar a superação de exclusões, além de defender e vigiar os direitos mínimos de cidadania e dignidade (SPOSATI, 1994).

Neste sentido, a Política Nacional de Assistência Social tem como objetivo garantir aos cidadãos a proteção social, voltada ao atendimento das famílias, grupos e indivíduos em suas necessidades básicas de sobrevivência, bem como fazer a articulação com as demais políticas setoriais, garantindo os direitos sociais na sua universalidade.

O atendimento da Assistência Social perpassa prioritariamente as famílias inseridas no Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, pois os beneficiários destes programas representam a parcela da população em níveis de maior vulnerabilidade social.

Os benefícios eventuais que são o foco deste trabalho, por terem caráter assistencial, não contributivo, não se estabelecem com assiduidade nesta relação entre Estado e população usuária, apresentando-se de forma descontínua e reduzida à dimensão assistencial.

É um fato a necessidade de espera para a próxima remessa dos recursos, quase sempre sem previsão definida, o que condiciona os usuários à dependência dos serviços públicos. Conformados, não vislumbram outras expectativas, pois já não se reconhecem como sujeitos de direitos, nem buscam horizontes mais amplos.

Em nosso país essas políticas vêm sendo marcadas pela descontinuidade de ações na prática, e na maioria das vezes estão limitadas aos sintomas fenomênicos da pobreza, sem correspondência entre causa e efeito. Enquanto política social, a prática favorece muito mais as estratégias que financiam a reprodução do capital em detrimento dos verdadeiros interesses das forças de trabalho, sem uma alteração profunda na estrutura social.

Seu funcionamento ocorre como uma tentativa de minimizar o impacto das relações de exploração do sistema capitalista vigente, onde o caráter de direito assegurado ao cidadão, ainda hoje, cede espaço para o caráter assistencialista.

O texto constitucional garante que a assistência social será prestada a quem dela necessitar independentemente da contribuição à seguridade social (Art. 203), na perspectiva de ser uma política universal, para as populações rurais e urbanas, com caráter democrático e descentralizado da gestão.

Ao adotarmos como temática de pesquisa os benefícios eventuais, nossa intencionalidade foi investigar se estes benefícios se constituem efetivamente em um direito social ou afirmam a subalternidade da população usuária.

É fato que a pobreza é fruto das desigualdades provenientes da estrutura econômica, desigualdade de renda, de acessos, de meios, de detenção de ativos e outros. A grande maioria da população pobre é constituída de trabalhadores mal remunerados e pouco qualificados, outros sem nenhuma fonte de renda, necessitando assim de um patamar constante de proteção social.

Tão importante quanto o conceito das desigualdades é o conceito da exclusão. Excluídos são os rejeitados socialmente. Sofrem perda de identidade, carência nos laços comunitários e sociais, perda de status social e redução de oportunidades. Em suma, o excluído tem má integração, tanto no sistema produtivo como no padrão de consumo.

Um pouco mais abrangente, o conceito de vulnerabilidade exprime os riscos de decadência da qualidade de vida a que esta sujeita a população de baixa renda. Isto é, permite mostrar como determinados processos sociais podem conduzir a eventos adversos, por exemplo, a perda de emprego de um arrimo familiar.

Diante desses conceitos e de sua complexidade, podemos inferir que o fenômeno da pobreza é extremamente complexo e não pode ser reduzido apenas à falta de renda. As políticas públicas e as práticas sociais são de caráter imediatista, não apresentando perspectiva para a alteração da estrutura social excludente advinda do modo de produção capitalista.

Dessa forma, a assistência social no município e no país tem agido de forma paliativa, sem a correspondência real do fenômeno da pobreza e suas conseqüências. O Município ainda carece de uma regulamentação dos benefícios e mais ainda um olhar e atenção para os idosos e deficientes, conforme preconiza a LOAS.

Embora os benefícios eventuais sejam um direito para os momentos de vulnerabilidade temporária, para não aumentar as vulnerabilidades e riscos sociais, sabemos que são imprescindíveis pelas necessidades que possam surgir a um indivíduo ou família em

alguns períodos do seu ciclo de vida ou pelas contingências, porém eles acabam perpetuando a subalternidade, na medida em que não há uma oferta constante e garantia de outros acessos e articulação com outras políticas, como: de habitação, de saúde de emprego e renda.

A concessão de benefícios eventuais, por si só, não atua como modificador da realidade social dos usuários. Complementarmente, deve ser oferecida a oportunidade da obtenção de renda fixa, fator determinante para melhorar as condições de vida. Uma das formas de garantir isto é por meio da capacitação da mão de obra em cursos profissionalizantes, ou com a criação de novas cooperativas entre trabalhadores autônomos. No entanto, é necessário compreender dentro das especificidades das comunidades e das regiões do município, quais áreas possuem oferta de vagas suficientes para a absorção dessa mão de obra. É necessário ainda que exista um empenho do poder público em gerar postos de trabalho através do crescimento econômico.

A proteção social não pode ser reduzida a benefícios, como expõe Mota (2006), mas deve abranger serviços, programas, projetos, em que o Estado, como responsável pela efetivação dos direitos dos cidadãos, deve também atuar como gestor estratégico, além de fornecer recursos e ser produtor direto de serviços que estimulem a inclusão social.

No município de Florianópolis, algumas ações afirmativas são desenvolvidas no âmbito dos CRAS, tais como: ações de geração de renda, inserção em programas sociais, encaminhamentos a rede socioassistencial. Contudo, são ações que atingem pequena parcela de usuários com pouco impacto de desenvolvimento social.

Com a ampliação das unidades de CRAS no município e de acordo com o que preconiza a Política Nacional de Assistência Social, que se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, já que as intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios, criam-se novas expectativas de ampliação da rede socioassistencial, que irão incidir no desenvolvimento de programas, projetos e serviços que tenham maior efetividade para a emancipação e autonomia na vida da população.

Faz-se imperativo conhecer as características da população para possibilitar um diagnóstico da real situação do Município, observando-se as condições de vida das famílias e indivíduos, no que se refere ao desemprego, violência, fragilização dos vínculos familiares, nível educacional e de saúde entre outros.

O município de Florianópolis, continua atraindo novos moradores tanto de extratos com alto poder de consumo que buscam qualidade de vida, quanto extratos da classe empobrecida que buscam melhores oportunidades.

Esses trabalhadores das classes pobres possuem pouca ou nenhuma qualificação o que dificulta sua inserção no mercado de trabalho formal. Sem essa inserção e sem renda fixa, estes novos moradores acabam por aumentar o número de indivíduos que necessitam de um patamar constante de proteção social, aumentando a procura pela assistência social.

Cabe a gestão municipal procurar junto ao Conselho Municipal de Assistência Social, e ao Fundo Municipal de Assistência Social alternativas para a alocação de mais recursos para Assistência Social.

Ao município cabe a tarefa de intensificar, organizar e definir elementos essenciais para viabilizar serviços e programas socioassistenciais, principalmente para que a população trabalhadora se inclua em projetos de emprego e renda afim de que possam fazer suas próprias escolhas criar seus espaços com mais dignidade e autonomia.

Entretanto, reafirmamos da importância dos benefícios eventuais que irão atingir significativa parcela da sociedade, como, por exemplo, os idosos, as pessoas com deficiência, os desempregados, entre outros segmentos.

Há de se levar em consideração também o fato de que muitos desses cidadãos posicionados fora do mercado formal, não tiveram oportunidade de qualificar sua mão de obra devido à evasão escolar. Essa evasão acontece principalmente pela necessidade de obtenção de renda para ajudar a família em idade precoce para o trabalho. Logo, o cidadão que não pode concluir o estudo regular, dificilmente encontrará tempo e disposição para realizar um curso técnico.

Dessa forma, a criação de novas cooperativas pode ser uma solução simples e eficiente para esses trabalhadores. Por exemplo, o cidadão que trabalha com reciclagem de materiais de forma isolada, dificilmente conseguirá uma renda suficiente para mantê-lo distante de situações de vulnerabilidade. Com a criação de cooperativas de reciclagem, este mesmo cidadão poderá obter uma renda maior e fixa. Ou seja, o poder público teria o dever de criar postos de trabalho, além de qualificar a mão de obra.

Outro fator importante é a integração de toda rede social da região metropolitana de Florianópolis, pois os municípios vizinhos podem ajudar na absorção da nova mão de obra.

Os benefícios eventuais não devem ser deixados de lado. Como já mencionado, deve existir uma relação de complementaridade entre benefícios e oportunidades, quando for o caso. Para um arrimo de família que acabara de perder o emprego, para o idoso, para família com pessoa com deficiência, os benefícios eventuais ajudarão sem dúvida no provimento das necessidades básicas da família, mas enfatizamos que para àqueles usuários que possuem a força de trabalho devem ser dado condições e oportunidades de inserção ao mercado laboral.

Desta forma, cabe a Assistência Social do município firmar e ampliar convênios com a rede socioassistencial pública e da sociedade, e com empresas de alocação ao mercado de trabalho, criando perspectivas de melhoria na qualidade de vida, auxiliando homens, mulheres e jovens a encontrarem um lugar para serem reconhecidos e se integrarem à sociedade e ao mundo.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n°s 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n°s 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, 2006.
- BRASIL. Lei 8742, de 8 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, 1993.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica**. NOB/SUAS. Brasília, novembro de 2005.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, novembro de 2004
- BUSSINGER, V. V. Fundamentos Dos Direitos Humanos. **Revista Social & Sociedade**. São Paulo : Cortez, N.º 53, ANO XVIII, Março 1997, P. 9–45.
- CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe Disponível em: <<http://www.ibge/Ipea>>. Acesso em 15/10/2010.
- COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo. Cortez, 2004. (p. 139-182).
- COVRE, M.L.M. **O que é cidadania?**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. 79 p. Coleção primeiros passos.
- Florianópolis, **Plano Municipal de Assistência Social** de Florianópolis 2010-2013.
- FREITAS, E.C.M. **A política de combate a pobreza e as agências multilaterais: um estudo comparativo entre o Brasil e o México nas décadas de 1980 e 1990**. 2004. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- GONÇALVES, R. 1999. **Globalização e desnacionalização**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- IHERING, R. V. **A luta pelo direito**. 15 ed. Rio de Janeiro : Martin Claret, 1995.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 10/08/2010
- LAVINAS, Lena. As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro. **Revista Estudos Feministas**. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, vol.4, n.2, 1996.
- LIMA, E. A família em questão. In: **A proteção social no âmbito da família: um estudo sobre famílias do Bairro Monte Cristo em Florianópolis**. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- LISBOA ,T. K. Mulheres migrantes de origem cabocla e seu processo de “empoderamento”. **Revista katálysis**, Florianópolis, v.5 n.1, p.33-47, jan./jun.2002.

MARTINS, J. S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo : Paulus, 1997.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro : Zahar, 1967.

MIOTO, R.C.T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. et al. (orgs) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 43-59.

MOTA, Ana Elizabete. **A seguridade social em tempo de crise**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **O mito da assistência social**. São Paulo : Cortez, 2006.

NERI, Marcelo. O Mapa do Fim da Fome. **Revista Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, agosto de 2001, p. 102-102.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA I.M. Política Social, Assistência Social e Cidadania. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)**. Ano I, Nº 2, Natal-RN: Editora da UFRN, Setembro 2003.

Pacto Global: disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/>> Acesso em 10/08/2010.

PAIF - Programa de Atenção Integral à Família. Brasília 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica>>. Acesso em: 10/08/2010.

PAIVA, Beatriz A. **O Suas e os direitos socioassistenciais** : A universalização da seguridade social em debate. Serviço Social & Sociedade nº 87, Ano XXVII, 2006. p. 5-23.

PEREIRA, P.A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo : Cortez, 2000 (.65 à 86)

PNAD/IBGE – Caderno 63 do IPEA, 2010. Disponível em: <[http:// www.ibge/pnad.gov.br](http://www.ibge/pnad.gov.br)>. Acesso em 10/08/2010.

PORCHANN, Marcio et al. **Proprietários**:concentração e continuidade. Rio de Janeiro : Cortez, vol. 3, série Atlas da Nova Estratificação Social do Brasil, 2009.

Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) 2008 Secretarias. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/portal/pmf>>. Acesso em 10/08/2010.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo : Cortez, 2000.

RAICHELIS, Raquel . Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada. **Revista serviço social & sociedade**, São Paulo : Cortez ,n.85 , 2006.

SARTI, C.A. Famílias enredadas. In: ACOSTA, A.R.; VITALE, M. A.F. (orgs) **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo : Cortez, Puc/SP, 2005. p. 21-36.

SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a Construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade** - Informe-se, n. 78, São Paulo: Cortez, julho/2004, p.171-179.

_____. Aldaíza de Oliveira. Mínimos sociais e seguridade: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano XVIII, n. 55, p. 9-38, novembro de 1997.

_____. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano XXII, n. 68, p. 54-82, novembro de 2001.

TELLES, V. S. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo : USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001.

_____. V. S. Direitos Sociais: **Afinal do que trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999. 194 p.

VASCONCELOS, Ana Maria. **Intenção- Ação no trabalho social**. São Paulo: Cortez, 1998.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Políticas sociais no capitalismo periférico. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano X, n. 29, p. 67-104, abril de 1989.

_____. Eduardo Mourão. Estado e políticas sociais no capitalismo: uma abordagem marxista. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano IX, n. 28, p. 5-32, dezembro de 1988;

VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano XVIII, n. 53, março de 1997, p. 67-73.

_____. Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, n 77, p. 11-29, mar. 2004.

_____, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS. SEGURIDADE SOCIAL PÚBLICA: É POSSÍVEL! Maceió 2000.

Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/encontronacional_cartas_maceio.pdf>. Acesso em 10/08/2010.

ANEXO

DECRETO Nº 6.307, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2007



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.307, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2007.

Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993,

DECRETA:

Art. 1º Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

§ 1º Os benefícios eventuais integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

§ 2º A concessão e o valor dos auxílios por natalidade e por morte serão regulados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Art. 2º O benefício eventual deve atender, no âmbito do SUAS, aos seguintes princípios:

I - integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas;

II - constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos;

III - proibição de subordinação a contribuições prévias e de vinculação a contrapartidas;

IV - adoção de critérios de elegibilidade em consonância com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS;

V - garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, bem como de espaços para manifestação e defesa de seus direitos;

VI - garantia de igualdade de condições no acesso às informações e à fruição do benefício eventual;

VII - afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania;

VIII - ampla divulgação dos critérios para a sua concessão; e

IX - desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a política de assistência social.

Art. 3º O auxílio por natalidade atenderá, preferencialmente, aos seguintes aspectos:

I - necessidades do nascituro;

II - apoio à mãe nos casos de natimorto e morte do recém-nascido; e

III - apoio à família no caso de morte da mãe.

Art. 4º O auxílio por morte atenderá, prioritariamente:

I - a despesas de urna funerária, velório e sepultamento;

II - a necessidades urgentes da família para enfrentar riscos e vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membros; e

III - a ressarcimento, no caso da ausência do benefício eventual no momento em que este se fez necessário.

Art. 5º Cabe ao Distrito Federal e aos Municípios, de acordo com o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, destinar recursos para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, respectivamente.

Art. 6º Cabe aos Estados destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social, de acordo com o disposto no art. 13 da Lei nº 8.742, de 1993.

Art. 7º A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

I - riscos: ameaça de sérios padecimentos;

II - perdas: privação de bens e de segurança material; e

III - danos: agravos sociais e ofensa.

Parágrafo único. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:

I - da falta de:

a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação;

b) documentação; e

c) domicílio;

II - da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;

III - da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;

IV - de desastres e de calamidade pública; e

V - de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

Art. 8º Para atendimento de vítimas de calamidade pública, poderá ser criado benefício eventual de modo a assegurar-lhes a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia, nos termos do § 2º do art. 22 da Lei nº 8.742, de 1993.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por estado de calamidade pública o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.

Art. 9º As provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios diretamente vinculados ao campo da saúde, educação, integração nacional e das demais políticas setoriais não se incluem na modalidade de benefícios eventuais da assistência social.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 14 de dezembro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Patrus Aninas

Este texto não substitui o publicado no DOU de 17.12.2007