

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-graduação em Avaliação e Monitoramento de Projetos
Sociais

Joanita Ude Marques

QUANDO ESTRATÉGIAS FOCALIZADAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS
UNIVERSAIS VISAM GARANTIR SUA PRÓPRIA UNIVERSALIDADE: o caso do
Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social ofertado pelo Sistema
Único de Assistência Social do município de Belo Horizonte.

Belo Horizonte
2020

Joanita Ude Marques

**QUANDO ESTRATÉGIAS FOCALIZADAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS
UNIVERSAIS VISAM GARANTIR SUA PRÓPRIA UNIVERSALIDADE: o caso
do Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social ofertado pelo
Sistema Único de Assistência Social do município de Belo Horizonte.**

Versão final

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo
Vasconcelos Renault

Belo Horizonte
2020

301
M357q
2020

Marques, Joanita Ude.

Quando estratégias focalizadas em políticas públicas universais visam garantir sua própria universalidade [recurso eletrônico] : o caso do Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social ofertado pelo Sistema Único de Assistência Social do município de Belo Horizonte / Joanita Ude Marques. - 2020.

1 recurso online (107 f.): pdf

Orientador: Leonardo Vasconcelos Renault.

Coorientador: Glauber Eduardo Ribeiro Cruz.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Políticas públicas. 2.Exclusão social. 3.Assistência social. I. Renault, Leonardo Vasconcelos . II. Cruz, Glauber Eduardo Ribeiro . III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Sociologia
Curso de Especialização em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento

ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA

Aos vinte dias do mês de fevereiro do ano de 2020, reuniu-se a comissão examinadora composta pelos professores:

Leonardo Vasconcelos Renault

Glauber Eduardo Ribeiro Cruz

Para examinar a Monografia de Final do Curso de Especialização em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento, intitulada:

Quando estratégias focalizadas em políticas públicas universais visam garantir sua própria universalidade: o caso do Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social ofertado pelo Sistema Único de Assistência Social do município de Belo Horizonte.

Do (a) aluno(a):

JOANITA UDE MARQUES

Matricula: 2017772369

Procedeu-se à arguição, finda a qual os membros da comissão reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela aprovação da Monografia com a nota 100.

Para constar foi lavrada a presente ata, que vai datada e assinada pelos examinadores.

Belo Horizonte, 20 de fevereiro de 2020.

Leonardo Vasconcelos Renault
Professor(a) Orientador(a)

Glauber Eduardo Ribeiro Cruz
Professor(a) Convidado(a)

Aos usuários e profissionais do Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte, por me inspirar e me instigar a buscar novos conhecimentos para que eu possa compreender a desigualdade social em nosso país e qualificar minha atuação profissional.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Minas Gerais, pela oportunidade;

À Dra. Danielle Cireno Fernandes e Davidson Patrício, agradeço a dedicação, o carinho e por todos os ensinamentos que contribuíram para meu crescimento acadêmico;

Minha gratidão aos professores e tutores, pelo olhar criterioso sobre as avaliações;

Aos gestores da política de Assistência Social, na pessoa do Secretário José Cruz, pela sensibilidade em viabilizar e implantar o Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social em Belo Horizonte;

Aos colegas de pós-graduação, pelas parcerias, diálogos e compartilhamento de angústias e alegrias;

Especialmente à minha filha Luíza e minha mãe Helena, pelo incentivo e apoio incondicionais;

Aos demais familiares e amigos, fica aqui meu afeto e apreço por torcerem e estarem felizes com mais esta conquista.

Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social. Nossa guerra não é para matar ninguém - é para salvar vidas.” (Luiz Inácio Lula da Silva, 2003).

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo discorrer sobre a imprescindibilidade de adoção de estratégias focalizadas em políticas públicas universais, com fins de garantir sua própria universalidade, sobre a premissa de que tratar de forma diferenciada uma realidade marcada por desigualdades sociais é um caminho para a proteção social que o Estado tem de afiançar.

Analisa a princípio a formação das políticas sociais no Brasil e os argumentos pró e contras a focalização e a universalização, dialogando contrariamente ao prisma da focalização residual que é tão somente sinônima de canalização de recursos nos mais pobres, mas sim, defende a conjunção de ambas, justificada por uma noção de direitos sociais, o que aponta para a direção de uma implementação justa e eficaz em políticas públicas, na medida em que diminui as distâncias que normalmente tornam irrealizável a noção de igualdade de oportunidades embutidas no caráter dado às políticas universais.

Sob o ponto de vista das políticas públicas, assim, o texto leva a considerar que as ações de provimento estatal devem contemplar um formato que adote estratégias focalizadas, dentro da finalidade de uma dada política universal, tendo essas objetivos convergentes e que possibilitem uma intervenção que leve a impactos positivos em contextos de vulnerabilização social, já que trata-se de um fenômeno multifatorial e multidimensional que produz uma estrutura heterogênea de inseguranças sociais, ampliando desigualdades e podendo levar indivíduos e/ou famílias à exclusão social.

Com essa finalidade, com especial ênfase em situações de vulnerabilidade e exclusão social, o estudo utiliza como estratégia metodológica a abordagem a política de Assistência Social, que tem caráter universal e, para exemplificar e trazer entendimento sobre os apontamentos realizados, faz-se nele a descrição do Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social, uma ação focal por ela adotada no município de Belo Horizonte.

Palavras-chaves: Políticas Públicas, Universalização, Focalização, Exclusão Social, Assistência Social

ABSTRACT

This paper aims to discuss the necessity of adopting strategies focused on universal public policies, with the purpose of guaranteeing its own universality, on the premise that treating differently a reality marked by social inequalities can guarantee social protection to which the state has to bail.

At first it analyzes the formation of social policies in Brazil and the arguments for and against focus and universalization, dialoguing contrary to the perspective of residual focus, which is only synonymous with channeling resources into the poorest, but rather defends the conjunction of both, justified by a notion of social rights, which points to the direction of a fair and effective implementation of public policies, as it reduces the distances that normally make the notion of equal opportunities embedded in the character given to universal policies unrealizable.

From the point of view of public policies, thus, the text leads to consider that the actions of state provision must contemplate a format that adopts strategies focused within the purpose of a given universal policy, having these converging objectives that allow an intervention that leads to positive impacts in the context of social vulnerability, since it is a multifactorial and multidimensional phenomenon, which produces a heterogeneous structure of social insecurities, increasing inequalities and can lead individuals and / or families to social exclusion.

For this purpose, with special emphasis on situations of vulnerability and social exclusion, the study uses the Social Assistance policy as a methodological strategy, which has a universal character, and to exemplify and bring understanding about the notes made, it is made the description of the Assistance for Experiencing a Situation of Social Insecurity, a focal action adopted by it.

Keyword: Public Policies, Universalization, Targeting, Social Exclusion, Social Assistance

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Avise	Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMAS/BH	Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte
CPF	Cadastro de Pessoa Física
Cras	Centro de Referência em Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Dom	Diário Oficial do Município
Eca	Estatuto da Criança e do Adolescente
LA	Liberdade Assistida
Loas	Lei Orgânica de Assistência Social
Nob	Norma Operacional Básica
Paefi	Serviço de Proteção Especializado a Famílias e Indivíduos
Paif	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
SBPS	Sistema Brasileiro de Proteção Social
SMASAC	Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania
SPSBR	Serviço de Proteção Social Básica Regional
Suas	Sistema Único de Assistência Social
Suas/BH	Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte
Suass	Subsecretaria de Assistência Social

SUMÁRIO

<u>1. INTRODUÇÃO</u>	11
<u>2. REVISÃO DA LITERATURA</u>	16
<u>2.1 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL</u>	16
<u>2.1.1. Marcos conceituais</u>	16
<u>2.1.2. Trajetória Histórica das Políticas Públicas Sociais no Brasil</u>	19
<u>2.1.3. Assistência Social - Política Pública de Seguridade Social</u>	26
<u>2.1.3.1. O Sistema Único de Assistência Social -Suas</u>	36
<u>2.2 POR QUE FOCALIZAR?</u>	46
<u>2.2.1. O que se diz sobre Focalização em políticas públicas?</u>	47
<u>2.2.2. Potencialidades e limites de se focalizar em políticas públicas de caráter universal</u>	52
<u>2.2.3. A adoção de estratégias focais em políticas públicas de caráter universal. Qual o potencial?</u>	57
<u>3. MÉTODO DE PESQUISA</u>	64
<u>4. O CASO DO AUXÍLIO POR VIVÊNCIA DE SITUAÇÃO DE INSEGURAÇÃO SOCIAL OFERTADO PELO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – UMA ILUSTRAÇÃO- UMA ILUSTRAÇÃO</u>	66
<u>4.1 O ARCABOUÇO CONCEITUAL DO AVISE</u>	68
<u>4.1.1. A eventualidade na política de Assistência Social</u>	68
<u>4.1.2. O que são Benefícios Eventuais</u>	70
<u>4.2 O AUXÍLIO POR VIVÊNCIA DE SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA SOCIAL COMO VEÍCULO PARA GARANTIR O CARÁTER UNIVERSAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</u>	75
<u>4.2.1. Breve histórico do reordenamento dos Benefícios Eventuais em BH</u>	75
<u>4.2.2. O Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social</u>	80
<u>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	91
<u>REFERÊNCIAS</u>	97

1. INTRODUÇÃO

O maior drama social brasileiro é a desigualdade social, sob os mais diferentes prismas e quaisquer que sejam as fontes e os dados escolhidos, a desigualdade no Brasil surpreende tanto por sua perenidade como pela dramaticidade de sua dimensão. Trata-se, pois, de uma sociedade que produz pobres, indigentes e excluídos em profusão, ilhando pessoas, famílias e coletivos a condição de vulnerabilização social e em alguns casos os imergindo no universo da exclusão social, um lugar complexo, com horizontes muitas vezes inexistentes.

Mediante essas colocações, faz-se necessário discutir como são gerados os problemas em razão da desigualdade social existente em nosso país, como esses são conceituados no processo de formulação das políticas públicas e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas, como também, entender a formação da agenda de governo e compreender como algumas questões se tornam relevantes num determinado momento, mobilizando esforços e recursos, pontos fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal, porém ainda pouco exploradas pela produção acadêmica no Brasil.

É fato, que a partir da última década do século passado as políticas públicas passam a representar forte destaque no campo da pesquisa acadêmica. No entanto, a literatura existente é excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos.

Por consequência, percebe-se que é necessário seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, com esforços não só no de desvelar dos motivos da escolha de determinada política pública, mas também no sentido de identificar as variáveis que levam a crença de impactos positivos, bem como o entendimento dos resultados produzidos por essa política.

Soma-se a isso, a atual dimensão das dinâmicas societárias, onde novos requisitos ambientais têm demandado esforços de reestruturação organizacional relevantes na gestão de políticas públicas, em especial no campo das políticas públicas sociais, sendo que para além desses elementos, agrega-se também a emergência de novos temas na agenda governamental, reforçando a necessidade

de aprimorar as políticas de forma a incorporar públicos e temáticas específicas, o que demanda aprofundamento de pesquisas nesse campo.

Mediante essas colocações, para elaboração do presente trabalho, partimos do pressuposto que a política pública compreende o conjunto de intervenções e ações do Estado que devem ser orientadas para a solução de problemas, visando principalmente equacionar as desigualdades sociais, devendo portanto prover serviços, programas, projetos e benefícios destinados a atender àqueles que são submetidos a processos de vulnerabilização e de exclusão social.

Como este estudo está referenciado na realidade brasileira, que conta com uma sociedade marcada por profundas assimetrias e com uma complexidade e heterogeneidade de problemas sociais muito diversos e distintos entre si, reconheceu-se que esse cenário tem demandado respostas especialmente complexas dos aparatos governamentais no campo das políticas sociais.

Dessa maneira, percebe-se que o poder público tem o enorme desafio: o de garantir proteção social, dado modelo adotado em nosso país, que tem um caráter universal nas políticas públicas sociais, ao mesmo tempo que ele não pode descuidar de um sistema público que atenda à dimensão da sociedade em toda a sua diversidade.

Por esses motivos, ao se pensar no desenho de uma política pública, é exigido que os órgãos governamentais considerem as múltiplas facetas da realidade, para possibilitar o atendimento a requisitos diversos, devendo-se levar em conta considerações particulares de fatores de vulnerabilização, sejam eles territoriais, de relações de convívio familiar e/ou comunitárias, ambientais ou de acesso a bens e serviços, por exemplo. A desconsideração dessas facetas, tem grande potencial em transportar indivíduos e/ou famílias para áreas de insegurança e/ou exclusão social.

Cumprido destacar, que há algum tempo, prioritariamente no campo das políticas públicas sociais, encontra-se presente um debate sobre as formas de sua cobertura, gerando uma dicotomia teórica, a saber: se universal ou se focalizada, o que diz de como a redistribuição de bens e serviços deve se dar.

Genericamente, associa-se a cobertura universal como ação abrangente, que visa um atendimento sem exclusão e está enraizada nos direitos fundamentais do cidadão. E, por política focalizada, uma ação paliativa que visa atender um grupo específico e está estruturada sobre a égide de condicionais que visam à eficiência da ação.

Frente a estes apontamentos, o presente trabalho pretende elucidar essa falácia, de que em políticas públicas sociais existe uma dicotomia entre a cobertura universal e a focalizada, considerando que em uma sociedade muito desigual, ao se adotar a cobertura universal se faz necessário componentes de focalização como garantia de universalidade, onde a focalização e a universalização se complementam sob a batuta de uma concepção de justiça social.

Nesse sentido, através de revisão da literatura existente, fez-se a escolha de aprofundar primeiramente na trajetória da constituição das políticas sociais no Brasil e, em seguida, para verificar e validar as premissas mencionadas, apresenta-se a política de Assistência Social e sua consolidação através do Sistema Único de Assistência Social- Suas, que por tratar-se da política social de caráter universal, foi eleita como pano de fundo para o referido estudo, sendo usado como exemplo ilustrativo o Auxílio Por Vivência de Situação de Insegurança Social - Avise, que constitui-se no município de Belo Horizonte como uma retaguarda para os serviços socioassistenciais por ela ofertados, potencializando assim os seus processos interventivos com fins de atingir a universalidade de proteção social a que se destina.

E, para demarcar o campo de estudo, que visa o esclarecimento sobre estratégias focalizadas em políticas públicas universais com fins de garantia de universalidade, escolheu-se como estratégia metodológica utilizarmos de uma exposição teórica sobre a focalização num entendimento à universalização de acesso a políticas públicas, suas potencialidades e limites, como também as potencialidades quando adotadas de maneira conjunta, convergente e sinérgica.

E, a posteriori, faz-se a apresentação do modelo ilustrativo: o Auxílio Por Vivência de Situação de Insegurança Social- Avise, um Benefício Eventual que tem caráter pontual e emergencial, em pecúnia, destinado à famílias e indivíduos que venham sofrer situações de riscos, perdas ou danos circunstanciais, que possam vir a contribuir para agravar as situações de inseguranças sociais, em razão de vulnerabilidades que já vivenciam, estando ele organicamente vinculado a um conjunto de serviços socioassistenciais ofertados pelo Suas-BH.

O referido estudo parte da consideração de que o sentido de proteção social supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, há de se considerar que a ideia de proteção contém um caráter preservacionista, que supõe apoio, guarda, socorro e amparo.

E é nessa perspectiva, sendo a proteção social a finalidade precípua da Assistência Social, é que nos referimos ao modelo de gestão adotado nesta política pelo município de Belo Horizonte, já que constatamos que ele concretiza nossa concepção empírica de que ações focalizadas reafirmam a universalidade de uma dada política universal, já que esse modelo consiste na adoção uma ação tática de integração de um benefício, pontual e focal, atrelado a um conjunto de serviços socioassistenciais por ela ofertados.

Sua oferta, que se trata de um recurso financeiro, tem como objetivo primordial gerar uma cobertura às desproteções sociais trazidas por uma contingência social advinda de um evento incerto, ocasional ou imponderável, que altera a dinâmica e a vivência de famílias e/ou indivíduos já acompanhados pelo Suas - BH, dadas as vulnerabilidades que estão vivenciando.

Essa vivência atípica, muitas das vezes, requer uma ação imediata do Estado, para minimizar ou reparar as perdas, os danos ou os prejuízos provocados por ela e dado ao seu caráter de pecúnia permite aos operadores da política de Assistência Social atender demandas diversificadas que lhes são apresentadas no cotidiano do trabalho, como também atribui certo patamar de autonomia para que essas famílias e indivíduos, que vivenciam inseguranças sociais, possam superar essa contingência.

Como será demonstrado ao longo do trabalho, cabe destaque, que as vivências de vulnerabilidades podem estar relacionadas tanto à dimensão material quanto à relacional.

Esta estratégia tática, adota por Belo Horizonte, exprime o que está preconizado pela Constituição Federal: “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”, que é o que define seu caráter universal, bem como ao que está disposto na Lei Orgânica de Assistência Social – Loas e em consonância com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o que reafirma nossos pressupostos.

Uma decisão política arrojada por parte dos gestores da política de Assistência Social do município, por presumirmos que seu impacto vai além da limitação semântica do termo proteção social, essa escolha também diz de dignidade humana, já que para além de garantir proteção social, essa conjunção e confluência como uma estratégia tática, pode vir a gerar maior autonomia, reconstruir relações e possibilitar a reconquista de destinos vitais de indivíduos e/ou famílias afetados por eventos circunstanciais que podem ocorrer fora do cotidiano

dessas pessoas. Uma ocasião dramática para se transcender, muitas vezes em razão da dinâmica de vulnerabilização social em que estes estão enredados.

Nesta lógica, o presente estudo também tem como proposta apresentar algumas reflexões sobre o objeto pesquisado, um tema complexo decorrente das várias implicações e variáveis que abarca, mas que nos serviram de base, em prol de apontar um caminho para uma proteção social mais equânime.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

2.1.1. Marcos conceituais

Delimitar um conceito de política social representa tarefa relativamente difícil, uma vez que: os temas, questões e ações imbricadas na sociedade são extremamente complexos, dinâmicos, amplos e ao mesmo tempo entrelaçados. Dada a magnitude do termo é comum sua utilização ser confundida com outros, que também lhe dizem respeito, tais como: Sistema de Proteção Social, direitos sociais, cidadania, Estado de Bem-Estar-Social, Justiça social, equidade, inclusão social, proteção social, seguridade social, dentre outros.

Tanto que MARSHALL já em 1967 afirmava: “política social não exprime um significado técnico ou um conteúdo teórico preciso, é apenas uma categoria descritiva dos fenômenos que abarca. Não chega assim, a se constituir como conceito ou apresentar dimensão explicativa”.

Este alargamento na definição de Política Social produz fragilidade no foco da atuação, bem como na definição dos responsáveis por sua execução. Esta complexidade conceitual no campo semântico cria uma penumbra para a sociedade, principalmente aos que estão à margem do seu contexto.

Deste modo, por tratar-se de ações muitas vezes intangíveis, elas ofuscam a clareza de respostas, geram mudança de paradigma e aplicação de práticas nem sempre comprometidas com a efetivação de direitos já inscritos em lei.

Comumente o termo política social não apresenta uma definição precisa e definida, existem muitas abordagens teóricas que trazem o conceito de acordo com o foco de estudo, no entanto, vale ressaltar que, embora haja conceitos que se distinguem, muitas das definições somam-se, trazendo uma maior compreensão sobre o mesmo.

Assim, para fins didáticos, serão apresentados alguns apontamentos realizados por teóricos que o abordam, na tentativa de demonstrar o que venha ser política social, pois a literatura especializada na maioria das vezes limita-se a

registrar sua existência.

Segundo CÉZAR a Política Pública Social,

[...] se transforma a partir de conjunturas específicas dos mecanismos de regulação social e historicamente as políticas sociais sofrem metamorfoses uma vez que são respostas dadas a tal questão. E, 'a questão social' supõe o enfrentamento entre interesses opostos e se reproduzem nas políticas sociais correspondentes, a dinâmica das políticas também é atravessada por contradições. (PEREIRA, s/d, apud CÉZAR)

E ainda de acordo com CÉZAR,

Dois enfoques são comumente encontrados nas tentativas de definição da Política Social: 1) o funcional, que a concebe por suas funções e que a identifica com fundamentos da ideologia liberal e da ideologia marxista de corte instrumentalista (que apresenta alguns aspectos de funcionalismo) e aporte institucional, que a concebe por ser lócus de elaboração, defende a teoria essencialista do Estado; 2) a teoria essencialista da classe trabalhadora, ambas recaindo no enfoque funcional. (CÉZAR, 2001, s/p)

Os equívocos pertinentes a tais contribuições parecem evidentes. Suas análises se detêm em determinados aspectos da política social, sem considerar suas complexidades e os aspectos do movimento histórico processual. Entretanto, ainda que a política social possua funções, por natureza essencialmente contraditória deve-se entendê-la como resultante de um processo dialético que articula base e superestrutura e produção e distribuição. [...] Não obstante, a concepção marxista de política social parte do caráter contraditório do capitalismo e situa esta política na relação conflitiva entre Estado e sociedade. (idem).

Assim, segundo PEREIRA,

A Política Social não é resultado do interesse único de uma ou outra classe, ou ainda do Estado, nem tampouco se circunscreve somente à esfera da produção ou da distribuição. É sim, fruto de uma dinâmica contraditória, pois ao mesmo tempo em que estas políticas garantem ao Estado sua dominação sobre a sociedade, através de medidas que regulam mediante serviços de bem-estar, também contraditoriamente [...] há oposição do capital às medidas de bem-estar e à tomada de consciência dos trabalhadores de sua condição de classe explorada. (PEREIRA, 1987, p.67)

Deste modo, política social não deve ser entendida como um simples ato de governo ou de expressão de sua racionalidade técnico-administrativa, mas como resultado de um processo dialético de determinações estruturais e conjunturais, onde estão em jogo interesses excludentes, dentro de um quadro de reciprocidade e antagonismo.

Para PEREIRA:

Quando estamos falando de política social, estamos nos referindo àquelas modernas funções do Estado capitalista – imbricado à sociedade – de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania. Trata-se, portanto, de política associada a um padrão de organização social e política que [...] transforma-se num esquema de proteção social que incumbe ao Estado decisiva responsabilidade pelo bem-estar do cidadão. (POTYARA, 1998, s/p)

Já para SPOSATI,

Política Social é um conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão que são incluídos como de responsabilidade social e pública [...] como mediação para respostas coletivas às necessidades sociais como também uma forma de regulação tripartite entre Estado, Sociedade e Mercado. É falsa a leitura que a regulamentação se dá por fora dessas relações. Mais ainda, é a centralidade ou não do Estado ou sua responsabilidade pública, que vai estabelecer o alcance o padrão das respostas sociais. O escopo dessa regulamentação social supõe o reconhecimento público do direito à satisfação de determinadas necessidades sociais. Estas deixam de ser privadas e individuais e passam a ser de âmbito público. (SPOSATI, 1998, s/p).

Para CUNHA & CUNHA,

O processo de formulação de uma política envolve a identificação de diversos interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como pública. Assim, pode-se perceber a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos. (CUNHA; CUNHA, 2002, s/p).

Frente a estes apontamentos, percebe-se que cabe à política social ter capacidade de legitimar a concretização de direitos instituídos e gerar respostas às necessidades sociais, afim de garantir proteção social a todos os cidadãos.

Assim, sendo o Estado de Direito a base de funcionamento das democracias e condição fundamental de reconhecimento da cidadania moderna a todos os indivíduos, cidadãos de direitos, do ponto de vista do conteúdo das relações políticas e sociais, isto significa que o maior de todos os direitos é o reconhecimento de todos os indivíduos como sujeito de direitos e, que cabe a política social ter capacidade de legitimar a concretização dos direitos sociais instituídos, gerando respostas às necessidades sociais.

Nesse sentido pode-se entender a política social como estratégia de intervenção e regulação do Estado no que diz respeito à questão social.

“As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão de compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo.” (CUNHA, 2002, p.11).

Nesse sentido, dotadas de contradições e conflitos resultantes da própria estrutura desigual do capitalismo, as políticas sociais podem ser entendidas como intervenções que carregam em si relações sociais e interesses diversos.

2.1.2. Trajetória Histórica das Políticas Públicas Sociais no Brasil

Dada a importância de entender a formação das Políticas Públicas Sociais no Brasil, para que se compreenda toda a dinâmica que está sendo abordada é que

apresentaremos a seguir uma breve trajetória e a constituição das políticas sociais no Brasil.

É na esfera da “pré-cidadania” que as políticas sociais vão se desenvolver no Brasil, já que o sistema brasileiro de proteção social foi erguido e consolidado sobre o princípio do mérito, ou seja, pela posição ocupacional e de renda adquirida na estrutura produtiva e na inserção no mercado formal de trabalho. Seu caráter seletivo se dava pelo princípio renda / contribuição – exceção feita à educação básica e ao atendimento médico de urgência – reproduzindo o padrão de iniquidade existente.

Todos os que não estavam inseridos no mercado formal de trabalho passaram a ser considerados carentes, com a consequente naturalização da desigualdade, gerando a crença que a injustiça social era quase uma “injustiça biológica”; pois estes estavam excluídos porque eram piores, incapazes e menos competitivos levando-os a serem estigmatizados.

Os mecanismos de correção das desigualdades geradas no mercado eram muito frágeis, já que inexistia qualquer instrumento ou mesmo noção de garantia de mínimos sociais (de serviços, renda ou bens) a todos os cidadãos sem depender de contribuição prévia ou de renda.

Até final do século 19 e início do século 20 prevaleciam ideias liberais de um Estado mínimo que somente assegura-se à ordem e a propriedade, e do mercado como regulador “natural” das relações sociais, onde o cidadão era percebido de acordo com sua inserção no mercado.

Segundo Cunha, a intensificação da questão social, após a crise econômica de 1929, determinou novas relações entre capital e trabalho e entre estes e o Estado, fazendo com que as elites econômicas admitissem os limites do mercado como *regulador natural* e resgatassem o papel do Estado como *mediador civilizador*, ou seja, com poderes políticos de interferência nas relações sociais (CUNHA; 2002, p. 11).

Para compreender a reorganização do processo acumulativo por parte das elites pós – 30 e o caráter da constituição e desenvolvimento do sistema de bem-estar nele incluído, cunhou o conceito de cidadania regulada. Esse conceito de cidadania se assenta em uma estrutura de estratificação ocupacional *legalmente definida* e não um código de valores políticos. O processo de extensão da cidadania e do acesso

aos direitos sociais não se desenvolve principalmente através da expansão dos valores intrínsecos ao conceito de membro da comunidade nacional ou política, mas através do reconhecimento e da regulação de novas profissões e da ampliação dos benefícios sociais a ela associados. Todos aqueles cuja situação ocupacional não é legalmente reconhecida, tornava-se pré-cidadãos. Nas palavras do autor, “o instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, mais que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico” (SANTOS, 1989).

Daí o sistema de proteção social brasileiro desenvolveu “por fora” mecanismos assistenciais suplementares, criando um terreno fértil para o clientelismo particularista, falta de transparência nos programas, com baixos graus de eficiência e eficácia, superposições e lacunas, desvios de inclusão e exclusão de públicos-alvo.” Quase sempre as ações e programas se caracterizavam pelo aspecto pontual paliativo, assistemático, de baixa cobertura e descontínuo de suas intervenções” (ROSEMBERG, 1996; SPOSATI, 1995). Além da apropriação predatória e clientelista das elites políticas em relação aos já reduzidos meios e recursos de implementação de políticas de proteção social.

É mister destacar, que o sistema de políticas sociais, também tem sua trajetória marcada pela atitude tuteladora e abertamente repressiva do Estado em relação aos setores excluídos do padrão proteção social formal. Este tipo de prática, além de ineficaz, reproduzia situações de dependência, nas quais os direitos sociais básicos apareciam travestidos de favores ou benesses, seja do poder público, seja dos chefes políticos ou de lideranças setoriais.

Mas é inegável, que neste momento histórico, o processo de construção de um novo formato para as políticas sociais esteve intensamente contrariado pela dinâmica dos interesses de categorias, pelos mecanismos da sua relação o sistema político -o populismo, o clientelismo, o patrimonialismo, o corporativismo

-, enfim forças de movimento próprios sob o qual ergueram-se os sistemas de políticas sociais. Desse modo, a reprodução das distorções nunca esteve ausente do horizonte de sua expansão.

Como ressalta DINIZ (1997), além da dimensão externa, é preciso considerar os fatores internos, relacionados ao esgotamento simultâneo do modelo de desenvolvimento vigente no país até fins dos anos 70, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação, dentro de um quadro político mais geral de reestruturação da ordem política.

Entretanto, a partir dos anos 1970 e ao longo dos 1980, desenvolveu-se um esquema social mais denso, paralelo ou sobreposto, mas ainda marginal ao núcleo de bem-estar social do Estado. Com programas – na maior parte não contributivos – dirigidos aos grupos sociais definidos como de risco ou carentes

crianças, idosos, nutrízes -, sempre com um corte de elegibilidade determinado pela baixa renda, substitutos a programas sociais que garantissem um processo de extensão da cidadania.

Porém, a crise decorrente do esgotamento do “milagre econômico”, no final da década de 1970 e o início da década de 1980, propiciaram uma conjuntura socioeconômica favorável ao movimento da sociedade em direção à redemocratização e, com isso, a reorganização da sociedade civil, através de diversos movimentos sociais.

O processo de redemocratização da sociedade brasileira levou a instalação da Assembleia Nacional Constituinte e à possibilidade de se estabelecer uma outra ordem social, em novas bases, o que fez com que estes movimentos se articulassem para tentar inscrever na Carta Constitucional direitos sociais que pudessem ser traduzidos em deveres do Estado, através de políticas públicas.

A política social brasileira da década de 1980 apresenta estratégia reformista, ou seja,

“crescimento sustentado; ampliação do emprego; aumento do salário real; melhor distribuição de renda; reforma agrária; seguro desemprego; revisão da legislação trabalhista e sindical; descentralização política- administrativa; participação e controle social; redefinição do padrão regressivo de financiamento das políticas sociais; universalização do acesso; ampliação do impacto redistributivo” (FAGANI apud SILVA, 1997, p.63).

Assim, nos anos 80, num contexto de transição democrática, reforça-se expectativas de formatação de uma nova institucionalidade para as políticas

sociais, com vistas ao resgate da imensa dívida social acumulada em décadas de exclusão e à ampliação dos direitos sociais. Nas palavras de DRAIBE (1997), “tratava-se de fazer com que a democracia política pudesse se fazer acompanhar a base indispensável: a democracia social fundada em maior equidade”.

Em contrapartida o enquadramento legal e institucional das políticas sociais traz para a agenda social brasileira enormes restrições e desafios – fiscais, políticos e conceituais.

Esse cenário, na verdade, encontrava-se na contramão do processo de reestruturação econômica e social que acontecia nos países de economia avançada, que envolvia fortes medidas de contenção de gastos e diminuição crescente da cobertura no atendimento às necessidades sociais, destinadas a desresponsabilizar o Estado da proteção social, transferindo parte de suas responsabilidades e ações para a sociedade civil e o Mercado.

DRAIBE (1999), avalia que a agenda reformista dos anos 80, no entanto, esbarrou nas mesmas contradições e identificações do movimento político em que se inscreveu. Assim, é sob um contexto de crise de capacidade fiscal e regulatória do Estado, que aponta medidas de racionalização dos gastos governamentais, visando melhor desempenho das políticas sociais e maior eficiência e eficácia das ações, é que são realizadas estas reformas.

Nesse período, a Constituição Brasileira de 1988, reflexo da ampla mobilização que a precedeu, instituiu o Sistema de Seguridade Social, instituído oficialmente baseado no tripé previdência, saúde e assistência social, e através do seu artigo 195, definiu seu financiamento por toda a sociedade através de recursos orçamentários da União, dos estados e dos municípios, além das contribuições sociais de empregadores (folhas de salários, faturamento e lucros), de trabalhadores e de receitas de concursos e prognósticos (loterias).

Como também, deu uma nova forma ao sistema federativo brasileiro, que passou a assumir prioritariamente a coordenação de políticas públicas sociais, enquanto previu transferir diversas atribuições, responsabilidades e recursos da instância federal para os níveis estaduais e municipais de governo, bem como autonomia

de estados e municípios para definirem a organização e a gestão de suas políticas.

Tais definições, ainda que importantes e de grande relevância para operar avanços significativos na área da administração pública, como descentralização e democratização da implementação das políticas sociais, têm levado, em alguns casos ao puro formalismo, devida à forte tradição centralizadora do governo federal, de tendência à padronização, que não considera as diferentes realidades apresentadas pelos estados e municípios, ou seja, tratam os desiguais como iguais, e à não-efetivação de transferência de recursos da União para estados e municípios, compatíveis com as demandas apresentadas pelo nível local.

Entretanto, essa normatização teve grande importância, principalmente, no que diz respeito às políticas que integram o Sistema de Seguridade Social, pois a partir da Carta Constitucional foi reconhecido direito à proteção devido ao Estado como universal, ou seja, a todo cidadão, independente de contribuição previa ao sistema. Ainda que, restrito a essas políticas, teve mérito de romper com o formato contratual contributivo, ou seja, a proteção social passa a ser incondicional, não dependendo mais de contribuições pessoais que caracterizava o sistema até então vigente e inscreveu novos direitos sociais para a população.

A década de 1990 foi marcada por esforços e lutas dos setores progressistas da sociedade na regulamentação e implementação dos direitos sociais inscritos na Constituição. Foram regulamentadas as áreas da criança e do adolescente, da seguridade social, da saúde, da assistência social, da educação e da previdência social, com amplas discussões e pactuações entre diversos atores que, organizados, representavam os movimentos sociais envolvidos. Foi uma década marcada pelo conflito entre a expectativa da implementação de políticas públicas que concretizassem os direitos conquistados, assegurados em lei, e as restrições políticas e econômicas impostas para sua implementação.

O mais recente ciclo de crescimento econômico que experimentou o país veio, de fato, carregado de esperanças. Entre 2003 e 2014, muitos e incontestáveis sinais alimentavam promessas de dias melhores e também de um futuro que parecia redentor para as políticas sociais.

Paralelamente, o acesso aos chamados bens públicos, tem sua oferta crescentemente privada e fortemente segmentada pela renda, o que sinaliza que o tal processo de homogeneização social não vingou na sua completude. Ou seja, o que continua a diferenciar os brasileiros é o atendimento de suas necessidades básicas universais pelas políticas públicas.

Inegavelmente, hoje, o processo que assistimos é de construção das políticas sociais com novas configurações, cujos contornos não se definiram plenamente, num quadro de restrições – de recursos financeiros, de investimento em gasto social, de acesso a bens e serviços sociais, dentre outros – e, de reformas que não se traduzem no que se refere à consolidação do seu caráter redistributivo para criação de impacto social efetivo.

Como descreve FARIA, “continuidade e adaptação parecem ser os termos que melhor descrevem o que está realmente acontecendo”.

O que podemos constatar é que Sistema de Seguridade Social brasileiro, apesar dos avanços propostos, vem trilhando um percurso de “Universalização excludente”. O ideário de universalização e equidade foi transformado na extensão de acesso aos muito pobres. Os níveis de cidadania social foram reduzidos a patamares baixos, afastando do sistema público os trabalhadores formais e os segmentos médios.

É neste cenário de “Universalização excludente” que se inscreve o esforço de resgatar a perspectiva do “Direito Social” como direito de todos. É preciso congregarmos forças para não perdermos de vista o que foi conquistado até aqui, devemos perseguir o ideário da política social universal, comprometida com a garantia da equidade de oportunidade de acesso ao exercício dos direitos, o que pressupõe tratar de forma diferenciada uma realidade marcada por desigualdades sociais.

É importante destacar, que atualmente no Brasil, a formulação e a execução de políticas sociais pelo Estado têm feito prevalecer os interesses econômicos sobre as metas de maior equidade social, sua intervenção nessas áreas vem se fazendo, prioritariamente, através da articulação do aparelho governamental com o setor privado, produtor de bens ou serviços.

Hoje no Brasil, as desvantagens sociais vêm se tomando um corpo mais heterogêneo. Se nota um marcado incremento do setor informal urbano, e os “pobres crônicos” (que também se empobrecem) se somam aos estratos médios e médios baixos (empobrecidos), os chamados “novos pobres”. (RACZYNSKI, 1995).

Por isso é que, o poder público, além do enorme desafio de promover a inclusão social dessa população, não pode descuidar de um sistema público que atenda à dimensão da sociedade em toda a sua diversidade, que se movimenta em campos nem sempre seguros.

Diante do exposto, percebemos que somente através da compreensão, da articulação entre o processo econômico – Mercado -, o processo social – a emergência de novos atores e a transformação das relações sociais – e, o processo político – lutas sociais que geram respostas políticas e institucionais – é possível tentar compreender a trajetória das políticas sociais no Brasil.

Observa-se um movimento contrário ao da garantia incondicional de direitos à proteção social pública em direção ao que YAZBEK denominou de “refilantropização da questão social”, ou seja, prevalece a oferta de bens e serviços pela iniciativa privada para os que podem adquiri-los, enquanto o serviço público passa atender aos mais pobres.

Na atual conjuntura, em que há grande predomínio das ideias neoliberais, tal garantia, sobretudo no que diz respeito à materialização dos direitos sociais, tem enfrentado cada vez mais entraves e se tornado cada vez mais complexa e desafiadora.

2.1.3. Assistência Social - Política Pública de Seguridade Social

Partindo do pressuposto da importância de entender a consolidação do Sistema de Seguridade Social Brasileiro, o presente tópico tem como objetivo fazer uma breve narração sobre esse Sistema, bem como a trajetória da Política de Assistência Social, em especial, descrever sobre sua consolidação quando da implementação do Sistema Único de Assistência Social.

A Constituição de 1988 efetivou expressiva ampliação de direitos sociais, apontando para o compromisso com a universalização da proteção social. Ao

lado do amplo reconhecimento dos direitos sociais em saúde, educação e assistência social, ampliou-se a agenda da igualdade e superou-se a tradição exclusivamente securitária da proteção social brasileira.

É nesse contexto que houve a institucionalização da Assistência Social como política pública com responsabilização estatal, ao incluída no tripé da Seguridade Social juntamente com as áreas da Saúde e da Previdência Social.

Por consequência, a ser incluída no campo da seguridade social, a assistência social se torna política de proteção social não contributiva, portanto, lhe cabendo prover ações preventivas e protetivas em face de vulnerabilidades, risco e danos sociais através da legitimação dos direitos do cidadão.

Segundo Di Giovanni (1998), entende-se por proteção social,

[...] as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. [...] Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (DI GIOVANNI, 1998, p. 10)

Desse modo, a assistência social passou a configurar-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. Já que historicamente, tal política foi subsidiada através de relações sociais pautadas no favor, no clientelismo e no apadrinhamento político.

Desse modo, a partir da Constituição de 1988, há uma passagem do assistencialismo clientelista para a responsabilização estatal, trazendo para a esfera pública o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social.

Sendo que, sua efetiva consolidação, se deu com advento da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em dezembro de 1993, que estabelece em seu artigo primeiro, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

A Loas cria então, uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro, concebido como campo de Seguridade Social, e como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

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

A política de assistência social, enquanto política pública, sendo obrigatoriedade do Estado a sua implementação é “amparo legal para sua reclamação pelo cidadão, responsabilidade política dos representantes públicos na sua consolidação e ampliação, e possibilidade de o usuário reconhecer-se como cidadão portador de direitos” (BOSCHETTI, 2003).

Desde sua implantação enquanto política pública, a Política de Assistência Social, ao ter como referência um Estado capaz de garantir a proteção social e acesso a cidadania, passa a ter de enfrentar grandes desafios que vão desde romper com a cultura do assistencialismo, baseado no favor até a necessidade de contribuir na construção de uma sociedade civil, aqui referida a população excluída, de usufruir dos bens e serviços, realizar o controle social necessário a garantia e efetivação de direitos.

Diante deste contexto, o texto constitucional e sua regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), adensaram a responsabilização do Estado como regulador e provedor das ofertas assistenciais, impulsionados por uma forte coalizão favorável à ampliação do estado social, assim como por uma comunidade política, de base acadêmica e profissional, empenhada na defesa de uma política pública de assistência social.

Assim, os anos 1990 assistiram, avanços normativos, além da implementação do primeiro benefício assistencial de âmbito nacional, o Benefício de Prestação Continuada - BPC, em 1996, que garante um salário mínimo à pessoas com deficiência e idosos impossibilitados de prover sua manutenção ou de tê-la

provida por sua família, como também ocorreu a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, dada mobilização dos atores desse campo.

Posteriormente, outros documentos foram lançados corroborando com a potencialização de tal institucionalidade, como por exemplo: a Política Nacional de Assistência Social - PNAS em 2004, as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único da Assistência Social (NOB - Suas em 2005, NOB - RH Suas em 2006 e a mais recente NOB – SUAS - 2012) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009.

Nesse sentido a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros.

No que diz respeito aos principais elementos normativos e políticos da Política de Assistência Social, cabe destaque a Política Nacional de Assistência Social- PNAS, cujo principal objetivo foi a efetivação da política de assistência social como um direito e de responsabilidade do Estado, que se baseia nos princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência (Loas).

Assim, a Política Nacional de Assistência Social, expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social.

Além de reforçar a primazia do Estado na condução da política de assistência social, a PNAS estabelece a descentralização político-administrativa, bem como o controle social e a participação popular. E em seu texto estrutura os serviços a partir do porte demográfico dos municípios e os organiza por níveis de complexidade e também, instituiu o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Apontamos aqui algumas diretrizes para a estruturação do Suas, reguladas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), sendo elas:

- Primazia do Estado

Estabelece que o Estado tem a responsabilidade na condução da Assistência Social, ou seja, é seu dever gerenciar, orientar e garantir o acesso e o funcionamento da política como um direito aos cidadãos que dela precisar.

- Descentralização

Político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando as diferenças e características de cada território. As três esferas (federal, estadual e municipal) têm responsabilidades específicas e cooperadas entre si.

- Financiamento partilhado

O financiamento da política é partilhado entre União, Estados, DF e Municípios. A distribuição dos recursos é possível por meio da integração da política de AS através de um modelo racional, equitativo, descentralizado e participativo.

- Matricialidade sócio-familiar

Refere-se à centralidade da família como núcleo fundamental para efetividade de todas as ações e serviços da PNAS. A família é provedora de cuidados, e como tal, precisa de cuidados e proteção do Estado também.

- Territorialização

Tem como referência a perspectiva de território para a estruturação da política em níveis de proteção. Os equipamentos públicos e os serviços dentro dos municípios serão distribuídos preferencialmente conforme essa definição, reconhecendo a dinâmica da população e também o grau da sua vulnerabilidade.

- Relação entre Estado e sociedade civil

Abre para participação da sociedade civil nas ações da política da AS, tanto no planejamento quanto na execução, monitoramento e avaliação dos projetos, programas, serviços e benefícios. A integração entre Estado e a sociedade fortalece a democracia, e contribui para a garantia de direito à proteção social para quem dela necessitar.

- Controle social

É exercido pela sociedade civil através da participação em conferências e conselhos, além do acesso aos dados e às ações da AS de forma transparente.

Visando assumir seu enfrentamento, a Política Pública de Assistência Social,

na perspectiva de garantia dos mínimos sociais, de provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, tem por objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2005, p.33).

Cabendo aqui delimitar quem são os usuários da política de Assistência Social, para maior entendimento de qual o público estamos aqui tratando: “Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (BRASIL, 2005, p.33).

Também a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005), aponta como se deve dar a proteção social dentro do seu escopo, que foi organizada conforme níveis de complexidade e de acordo com o porte e vulnerabilidades, estando assim demarcada:

Proteção Social Básica

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação

de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização.

Proteção Social Especial

Além de privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social. O termo exclusão social confunde-se, comumente, com desigualdade, miséria, indignidade, pobreza (relativa ou absoluta), apartação social, dentre outras. Naturalmente existem diferenças e semelhanças entre alguns desses conceitos, embora não exista consenso entre os diversos autores que se dedicam ao tema. Entretanto, diferentemente de pobreza, miséria, desigualdade e indignidade que são situações, a exclusão social é um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal, apresenta-se heterogênea no tempo e no espaço.

A realidade brasileira nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social. Percebe-se que estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa rendados adultos.

As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores socioeconômicos e necessidade de sobrevivência. Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social.

Assim, as linhas de atuação com as famílias em situação de risco devem abranger, desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade.

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

A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigamento dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. A história dos abrigos e asilos é antiga no Brasil. A colocação de crianças, adolescentes, pessoas com deficiências e idosos em instituições para protegê-los ou afastá-los do convívio social e familiar foi, durante muito tempo, materializada em grandes instituições de longa permanência, ou seja, espaços que atendiam a um grande número de pessoas, que lá permaneciam por longo período – às vezes a vida toda. São os chamados, popularmente, como orfanatos, internatos, educandários, asilos, entre outros.

São destinados, por exemplo, às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiverem seus direitos violados e, ou, ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e ao seu desenvolvimento. No caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abusos sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

São serviços que requerem acompanhamento individual, e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada.

Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo.

Vale destacar programas que, pactuados e assumidos pelos três entes federados, surtiram efeitos concretos na sociedade brasileira, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

Proteção Social Especial de média complexidade

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, acompanhamento sistemático e monitorado, tais como:

Serviço de orientação e apoio sócio-familiar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; Medidas socioeducativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida).

A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

Proteção Social Especial de alta complexidade

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário, tais como:

Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (Semiliberdade, Internação provisória e sentenciada); Trabalho protegido.

Como pode-se perceber, houve um processo de amadurecimento da Política de Assistência Social no campo estatal ao longo de vários anos.

Quando a Política de Assistência Social estabelece princípios e diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – Suas, que estão inscritos na Política Nacional de Assistência Social, a partir de uma proposta preliminar elaborada pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/MDS com a participação ativa do CNAS, dando cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), em 2005, é instituído o Sistema Único de Assistência Social – Suas, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira.

Assim, o Suas consolida toda uma luta no campo da Assistência Social, mas ele não é resultado de si próprio e sim de uma história partilhada por muitos atores

sociais, cabendo destaque que sua regulamentação oficial se deu somente em 6 de julho de 2011, quando a Lei 12.435 foi sancionada, marco regulatório legal que garante sua perenidade.

Como afirma Couto (2009), a PNAS foi de suma importância na consolidação do trabalho anteriormente realizado, pois, em virtude de sua publicação, foi criado em 2005, o Sistema Único de Assistência Social.

Desse modo, o Sistema Único de Assistência Social é o elemento fundamental para implementação da Política Nacional de Assistência Social, pois estabelece procedimentos técnicos e políticos em termos de organização e prestação de serviços socioassistenciais, além de estabelecer novos procedimentos em relação à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito desta política pública.

Dada a importância na operacionalização da política de Assistência Social na atualidade, abaixo o Suas será descrito de acordo o que está registrado na Política Nacional de Assistência Social. (BRASIL, 2005)

2.1.3.1. O Sistema Único de Assistência Social - Suas

O Suas, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

O Suas materializa o conteúdo da Loas, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que

devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social.

“Trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental”. (Sposati, s/d)

O Suas define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos:

- Matricialidade Sócio-Familiar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A Política de Recursos Humanos;
- A Informação, o monitoramento e a avaliação.

Os serviços socioassistenciais no Suas são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional:

Vigilância Social: refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos, vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apatamento social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as

situações de riscos sociais e violação de direitos.

Proteção Social:

- segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos;
- segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades;
- segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas;
- Defesa Social e Institucional: a proteção básica e especial deve ser organizada de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. São direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do Suas a seus usuários:
 - Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos;
 - Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade;
 - Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas;
 - Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus

- interesses; • Direito do usuário à oferta qualificada de serviço;
- Direito de convivência familiar e comunitária.

As bases organizacionais do Suas são:

Matricialidade Sócio-Familiar

O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no artigo 226, da Constituição Federal do Brasil, quando declara que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, endossando, assim, o artigo 16, da Declaração dos Direitos Humanos, que traduz a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado. No Brasil, tal reconhecimento se reafirma nas legislações específicas da Assistência Social – Estatuto da Criança e do Adolescente – Eca, Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, entre outras.

No âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos.

A centralidade na família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária

Descentralização político-administrativa e Territorialização

No campo da assistência social, o artigo 6º, da Loas, dispõe que as ações na área são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. O artigo 8º estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidas

nesta Lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social.

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo conselho, do Plano de Assistência Social que expressa a Política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. Portanto, Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social.

O artigo 11º da Loas coloca, ainda, que as ações das três esferas de governo na área da assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e os Municípios.

Dessa forma, cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações.

Novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil

O legislador constituinte de 1988 foi claro no art. 204, ao destacar a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis.

A Lei Orgânica de Assistência Social propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar.

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma.

Financiamento

Tendo sido a Assistência Social inserida constitucionalmente no tripé da Seguridade Social, é o financiamento desta a base para o financiamento da política de assistência social, uma vez que este se dá com:

- A participação de toda a sociedade;
- De forma direta e indireta;
- Nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Mediante contribuições sociais: Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro.
- Do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;
- Sobre a receita de concursos de prognósticos;
- Do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.

No Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, que toma corpo através da proposta de um Sistema Único, a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. No âmbito federal, o Fundo Nacional, criado pela LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 1605/95, tem o seguinte objetivo: “proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social” (art. 1º, do Decreto nº 1605/95).

Com base nessa definição, o financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social.

Controle Social

A participação popular foi efetivada na LOAS (BRASIL, 1993, artigo 5º, inciso II), ao lado de duas outras diretrizes, a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios, o comando único em cada esfera de governo (BRASIL, 1993, artigo 5º, inciso I), e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993, artigo 5º, inciso III).

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais.

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo.

As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado (BRASIL, 1993, artigo 18, inciso VI).

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da Loas).

As alianças da sociedade civil com a representação governamental são um

elemento fundamental para o estabelecimento de consensos, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças.

Política de Recursos Humanos

O Suas propõe o estabelecimento de novas relações entre gestores e técnicos nas três esferas de governo, destes com dirigentes e técnicos de entidades prestadoras de serviços, com os conselheiros dos conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais, bem como com usuários e trabalhadores.

Portanto, as novas relações a serem estabelecidas exigirão, além do compromisso com a assistência social como política pública, qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política.

Deve integrar a política de recursos humanos, uma política de capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada.

Valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público, esta deve ser a perspectiva de uma política de recursos humanos na assistência social, com ampla participação nas mesas de negociações.

A Informação, o Monitoramento e a Avaliação

A necessidade de implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação e sistemas de informações para a área também remontam aos instrumentos de planejamento institucional, onde aparecem como componente estrutural do sistema descentralizado e participativo, no que diz respeito aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários. Desta forma, esta requisição começa a ser reconhecida nos documentos normativos básicos da área que estabelecem os fundamentos do processo político - administrativo da Assistência Social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para além do compromisso com a modernização administrativa, o

desenvolvimento tecnológico, sobretudo da tecnologia da informação, associado à ação dos atores que perfazem a política de Assistência Social, conta com ferramentas informacionais para a realização da política pública de Assistência Social no Brasil.

No Suas, a proteção social nele ofertada deve envolver serviços institucionalizados e qualificados, que ofereçam à população vulnerável as garantias afiançadas pela política de assistência social. Assim, a NOB/Suas (2005) estabelece cinco seguranças:

- Segurança de Acolhida: provida através de ofertas públicas de serviços de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, e de rede de serviços para a permanência de indivíduos e famílias, através de alojamentos, albergues e abrigos. Pressupõe, ainda, condições de recepção, escuta profissional qualificada e resolutividade no atendimento;
- Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais que exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia de caráter transitório (benefícios eventuais) para as famílias, seus membros e indivíduos;
- Segurança do convívio familiar que se dá através da oferta de serviços que garantam oportunidades de construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento;
- Segurança do desenvolvimento da autonomia individual com ações voltadas para o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício da cidadania e conquista de maior grau de independência pessoal;
- Segurança social de renda, que é perada através de concessão de bolsas- auxílio e benefícios continuados.

Assim, construção do Sistema Único da Assistência Social - Suas está expresso no princípio constitucional do direito socioassistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado como seu dever e direito de todo cidadão, exigindo que se tenha como ponto de partida, unidade de concepção quanto ao âmbito e conteúdo da política social sobre o paradigma do direito e da cidadania

No entanto se, do ponto de vista normativo, os caminhos para a estruturação do Suas estão descritos com relativa clareza, cabe indagar em que medida a lógica

desse sistema de proteção social está sendo efetivamente concretizada.

Assim, à luz das prescrições legais do Suas, e tendo em vista as dificuldades estão sendo agravadas pela crise econômica e política de cortes que o país atravessa, sabe-se que muitos serão os desafios para a manutenção da Política de Assistência Social como política pública de proteção social e de acesso a cidadania e assim se integrar de maneira efetiva à seguridade social em nosso país, em razão disto este cenário requer decisões arrojadas e inovadoras dentro do seu escopo.

Tal quadro representa a exigência de um grande esforço e luta por parte daqueles que acreditam nas propostas da política pública de Assistência Social e do Suas, já que as atuais reformas do Estado têm tido uma condução no sentido inverso da proteção social universal e no que se refere a concepção e gestão desta política.

Logo, se faz urgente e necessário que os governos, e principalmente seus gestores, assumam compromissos políticos legítimos e éticos para uma operação qualificada, devendo levar-se em consideração a participação social, através da mobilização de movimentos políticos, sociais, de usuários e de trabalhadores, para que estes se fortaleçam para enfrentar a luta de defesa deste campo.

O desafio que está colocado para o sistema de proteção social brasileiro, requer uma releitura das ações políticas, visando proporcionar a totalidade de abrangência das ações, programas, projetos, serviços e benefícios oferecidos no Suas, de modo que atenda a todos que dele necessitarem. Fato este, que certamente norteou e respaldou a escolha do município de Belo Horizonte, quando buscou criar um benefício eventual diferenciado, contemplado no escopo da política pública de Assistência Social, como será esclarecido posteriormente.

A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem.

2.2 POR QUE FOCALIZAR?

O objetivo deste tópico é apontar e analisar as vantagens da adoção de estratégias focalizadas em políticas de cunho universalista, o que não se traduzem

desprezo da importância da provisão de proteção social universal e de qualidade, mas tem por finalidade esclarecer que estratégias focalizadas podem vir a contribuir para a superação de vulnerabilidades e riscos sociais.

Há muito sabe-se que discutir as vantagens e desvantagens da adoção de políticas focalizadas ou universais não é algo novo na literatura científica. Entretanto, o que se encontra na maioria das teses é a defesa unilateral, romantizada e passional, sob a adoção de uma ou outra forma em políticas públicas.

Claramente, os autores que abordam ambas as formas de políticas, demonstram que elas possuem vantagens e desvantagens, seja em termos do financiamento e da administração da política, bem como em termos dos resultados esperados.

Como o presente trabalho aborda a política Assistência Social, que tem o seu princípio de universalidade garantido legalmente e dentro dele o horizonte da redução de desigualdades sociais, compreendemos que isso não significa dizer que os direitos socioassistenciais devam ser garantidos a todos, pobres e ricos indiscriminadamente, mas que ela deve agir no sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo de bens, serviços e direitos, que são patrimônio de todos, conforme suas diretrizes que estão descritas nos marcos legais.

Por isso, foi feita a escolha de se analisar o Auxílio Por Vivência de Situação de Insegurança Social –Avisé, uma provisão suplementar e temporária, em pecúnia, destinada a indivíduos e famílias que vivenciam situações de riscos, perdas ou danos circunstanciais, que contribuem para agravar as situações de insegurança social já vivenciadas, uma ação focal na política pública universal de Assistência Social. Escolha esta feita, já que o mesmo aponta para próprio sentido de universalidade da política, conforme está descrito no Art. 1º da Lei Orgânica da Assistência Social:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993)

E, no sentido de para trazer mais clareza para a análise posterior, é que

iremos a seguir descrever os diferentes aspectos de se focalizar em políticas públicas.

2.2.1. O que se diz sobre Focalização em políticas públicas?

A presente explanação pretende discutir como a análise da opção por determinada forma de política social depende da compreensão do modelo de Estado capitalista a que ela se reporta, já que a política focalizada não é exclusiva do modelo neoliberal.

Na história dos países industrializados, as políticas sociais sempre procuraram promover a compensação a todos os efeitos perversos gerados pela acumulação. Essas políticas caracterizam-se, principalmente, por seu caráter universal de compensação das perdas geradas pela própria dinâmica do Capitalismo, sendo que a essas se somam outros processos restritivos que agravam as vulnerabilidades sociais já vivenciadas, vulnerabilidades essas que podem se transformarem em inseguranças sociais, caso não ocorra uma intervenção estatal garantida proteção social, tais como: ciclo de vida, inserção marginal no mundo do trabalho, pobreza transgeracional, território, acesso a bens e serviços públicos etc.

Ao mesmo tempo que, para que a política social possa vir a atuar como parte de uma efetiva estratégia de proteção e justiça social, há de se ter a conjunção de formas de cobertura diferenciadas, pois só assim se dará o atendimento a direitos; a garantia de oportunidades e o enfrentamento de vulnerabilidades e situações de inseguranças sociais; aos que se encontram imersos nos mais distintos cenários de desvantagem social.

A partir da discussão proposta compreenderemos que muitas vezes para se chegar a políticas universalizantes, comuns a modelos mais voltados ao bem-estar social, faz-se necessário tomar como ferramenta políticas focalizadas.

Cabendo destaque que, o debate segundo o qual os grupos ou pessoas que não estivessem em condições de satisfazer suas necessidades mais urgentes deveriam ser atendidos preferencialmente através de ações focalizadas, assumiu

maior ênfase após a crise econômica dos anos 1980.

Essa reorientação da ação governamental, foi a época colocada como necessária, previamente, a existência de um Estado mais flexível, mas que mantivesse a sua autoridade. Suas funções principais seriam as de “compensação” e “concertação social”.

A partir de uma correlação de forças e muita mobilização social, foi promulgada a Constituição Federal Brasileira em 1988 e pela primeira vez na nossa história as políticas sociais são postulas sob uma orientação universalizante. Entretanto, devido às posições políticas e às condições econômicas, estas não seguiram integralmente esta orientação e se efetivaram com a tendência ao modelo residualista.

Assim, as políticas públicas de Estado no Brasil se desenvolveram, nas últimas décadas, principalmente, entre as do tipo universalista e residualista.

A primeira orientação, conforme conceitua ESPING-ANDERSEN (1993), se caracteriza pela integralidade, voltadas para a garantia do direito de acesso a todos os cidadãos. Já na segunda orientação, o Estado atende a uma parcela da população, os grupos marcados pelo signo da exclusão ou da pobreza, ficando a cargo do Mercado ofertar serviços para os que podem por eles pagar.

Segundo FREITAS (2010), “o grau de proteção de uma política social pode ser avaliado em relação à cobertura dos bens e serviços. Nesse sentido, existem algumas classificações, assim definidas: universalista, privatista e seletiva/focalizada.”

Na percepção universalista, a produção e distribuição de bens e serviços sociais devem ocorrer com a participação de todos e o acesso aos membros da sociedade; enquanto que na perspectiva privatista, apenas o Mercado pode atender as demandas sociais, sendo que cada indivíduo é responsável pelo seu bem-estar, independentemente das condições a ele impostas; já a perspectiva seletiva/focalizada contemplaria as políticas nas quais existe a garantia da prestação de serviços sociais; contudo, só as utiliza quem estiver dentro dos critérios especificados (FREITAS, 2010).

Tal classificação encontra suas bases nas tipologias sobre os estados de bem-estar social de Richard Titmuss (1963 apud FREITAS, 2010), que tratam de três modelos: o residual, caracterizado pela intervenção estatal somente quando os canais tradicionais não forem suficientes, sendo eles o Mercado e a família, e para

os comprovadamente pobres, em geral para os que contribuem para o sistema; já o meritocrático-particularista considera o empenho individual como forma de atingir o bem-estar, sendo que se recorre às políticas sociais somente quando os bens e serviços encontrados no Mercado e na sociedade falharem; enquanto que o institucional-redistributivo proporciona a universalização do bem-estar de forma ampliada a todos os indivíduos, sem qualquer distinção.

No entanto, PEREIRA E STEIN (2010), descrevem que no caso específico brasileiro, antes de se consolidar um modelo institucional capaz de assegurar um padrão de proteção social universal, fortaleceu estratégias focalizadas e discriminatórias, impulsionadas por recomendações do Banco Mundial (Bird), do Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

De maneira diversa da anterior, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) recomendou, nesse período, a necessidade de redefinir a relação entre política econômica e política social. Tratava-se de resgatar essa última como parte fundamental de uma política de desenvolvimento integral, na qual o social abandonasse o caráter compensatório a fim de assumir um papel de protagonista nos esforços para levar a efeito uma transformação que conduzisse a sociedades mais equitativas. A política econômica e a política social deveriam articular-se para dar início a um tipo de desenvolvimento integral, que harmonizasse a transformação produtiva com a justiça social.

Porém, uma oferta homogênea, independentemente das diferenças existentes na população, costuma não ser adequada para aqueles que têm maior diversidade e/ou desvantagens, seja: devido a barreiras culturais, ao analfabetismo, a falta de informação sobre os programas e projetos disponíveis ou nenhuma participação na definição de políticas públicas.

Nesse sentido, a adoção da focalização nas prestações sociais identificaria, com a maior precisão possível em cada caso, o conjunto dos beneficiários potenciais, com o objetivo de provocar um impacto *per capita* elevado mediante transferências monetárias – o chamado “subsídio à demanda”, preconizado pelo Banco Mundial –, ou a entrega de bens e serviços.

Entretanto, nossa abordagem aqui vai na direção de que é a partir do momento em que o público-alvo das políticas é reconhecido, é que estas terão maior efetividade na diminuição da desigualdade de acesso e por consequência garantirão

acesso efetivo a proteção social. Por esta razão, acredita-se que as políticas universais, apesar de se apoiarem no ideário da igualdade, não se concretizam efetivamente no momento da execução da própria política, já que a diversidade do público precisa ser considerada justamente onde ela perde seu princípio fundamental e seu objetivo principal, e, por isso seu impacto se dá de maneira débil em desigualdades sociais.

Assim, em termos gerais, é possível apontar que o debate entorno do potencial da focalização em políticas públicas sociais está extremamente relacionado à análise dos diferentes critérios adotados na seleção dos beneficiários.

Vamos ao exemplo que é citado por Kerstenetzky (2006), em um de seus estudos:

A universalização do ensino no Brasil, para que chegue à plenitude, necessita de políticas focalizadas àqueles indivíduos que estão em desvantagem. Isso acontece, porque o cenário atual de dificuldade das pessoas para acessarem as políticas sociais universais leva à necessidade, em alguns momentos, de ações focalizadas para que haja uma habilitação de acesso às políticas universais. (KERSTENETZKY, 2006, p.)

A partir de uma rápida análise das diferentes acepções que a focalização das políticas sociais podem assumir, tendo em vista os variados argumentos que se apresentam nesse debate, pode-se dizer que é possível perceber que em apenas uma dessas conotações a focalização seria sinônimo do residualismo típico de noções de justiça "mercado-cêntricas". Em uma outra, a focalização seria igualmente compatível com noções de justiça distributiva.

Ao mesmo tempo, DEMO (1997) adverte para dois equívocos na questão do combate à pobreza, de um lado a farsa da Direita que pensa no crescimento econômico como antídoto da pobreza, sendo, portanto, o mercado como espaço por excelência desse equilíbrio; ou de outro, propostas que defendem políticas à revelia do mercado. Para ele, a "política social, 'para ser social', precisa interferir nas relações de mercado [...] e por conta disso não basta uma política social apenas distributiva, que permite acesso por parte dos excluídos às sobras do sistema. Precisa ser nitidamente redistributiva, no sentido de viabilizar, nos desiguais, a capacidade histórica de conquistar a participação na renda na riqueza e no poder [...]" (DEMO,

1997, p. 14), donde conclui-se que o referido autor reafirma a necessidade de focalização.

Daí a necessidade de compreendermos que a dinâmica interna das políticas públicas, a partir da determinante de que em tempos de crise e de recessão econômica, a postura governamental é de cortes de gastos e revisões de políticas de proteção social.

Atualmente, este cenário circunda a realidade das políticas públicas do Brasil, em que escolher entre uma ação focalizada ou universal vai muito além de um método de aplicação de distribuição ou redistribuição de recursos e rendas. Esta realidade está carregada de uma gama de intervenções e influências políticas e econômicas, colocando, portanto, em xeque a eficiência ou a equidade do nosso sistema de proteção social.

Por este viés, parte-se do pressuposto que a universalização e a focalização são resultado de uma disputa de concepções, carregadas de um por “quem a diga”, quando o “diga” e em que contexto o discurso é produzido.

Simetricamente, a defesa da universalização tem significados dessemelhantes se feita a partir da concepção *residualista* ou da perspectiva *redistributivista*. Portanto, sem referência a noções de justiça social, não haveria uma equivalência imediata entre focalização — “eficiência”, e universalização — “equidade”. Por isto, essas posições precisam ser explicitadas no debate brasileiro.

Já no campo da Assistência Social, seu acesso está genericamente baseado em critérios, e por isso, se dirige para os que dela necessita, portanto, os critérios da necessidade, a vulnerabilidade e o risco social são as condições de acesso à mesma, uma política com desenho de acesso universal, mas com atuação focalizada em determinados públicos e/ou segmentos, dada a características ou condições particulares que possuem, o que não a descaracteriza seu caráter como política garantidora de direitos inserida em um arcabouço universalizante.

2.2.2. Potencialidades e limites de se focalizar em políticas públicas de caráter universal

O termo focalização, é muitas vezes entendido de forma simplista, como

mecanismo de direcionar o gasto público aos mais pobres.

Na perspectiva aqui abordada, focalizar significa desenvolver enfoques gerenciais diferenciados com objetivo de atingir à diversidade das demandas sociais.

Nesse sentido, esta definição, pretende superar o enfoque mecanicista, que não se mostra sensível às especificidades dos processos das políticas públicas, iguais para toda população, não considerando suas diferenças, singularidades e peculiaridades. A focalização, assim, será abordada baseada na ideia de elaborar uma oferta adequada a um segmento o qual se interessa incluir nas Políticas Públicas Sociais, sempre na perspectiva de proteção social.

Nesse sentido, o mecanismo de focalização não deve ser entendido como seletividade ou priorização, mas como um processo de inclusão social, uma vez que a inclusão social tem uma dinâmica própria e depende do público ao qual se objetiva incluir.

Logo, a focalização tem por objetivo provocar maior impacto em função das características e especificidades de cada contexto, grupo, região, território, cultura, segmento ou população que se pretende atingir; já que é a partir do conhecimento destas características que se deve conceber e desenhar projetos, programas, benefícios ou serviços que serão ofertados dentro do escopo da política pública.

Nessa acepção, focalizar significa identificar como maior precisão possível os beneficiários potenciais para realizar estes desenhos, com o objetivo de assegurar um impacto *per capita*, sobre o alvo selecionado, mediante a oferta de bens e serviços, pois quanto mais definida for a identificação do problema (demandas a satisfazer) e quem o sofre (público-alvo), mais fácil será a escolha de medidas diferenciadas e específicas para a solução das demandas apresentadas.

Nessa lógica, no entanto, recomenda-se enfaticamente que em gestão de política social, os mecanismos de focalização sejam os mais bem ajustados. Todas as precauções devem ser tomadas para que a oferta proposta chegue efetivamente aos setores a que se quer assistir, uma vez que muitas escolhas partem de suposições que não consideram adequadamente essa diversidade e acabam por dar origem a sérios desvios com respeito à focalização desejável.

Diante dessas considerações, a de se levar em conta o Lindblom (1981) chama atenção:

[...] embora essas escolhas sejam subsidiadas por informações de ordem técnica, elas devem ser compreendidas enquanto decisões políticas, como resposta a distintos interesses dos diversos atores sociais presentes na arena decisória, ou seja, Estado, sociedade e Mercado. (Lindblom, p., 1981).

Conforme define FRANCO (1996), “gestão social refere-se ao corpo de conhecimento e práticas emergentes que servem de apoio à intervenção dos atores sociais envolvidos na resolução dos problemas que entravam o desenvolvimento social.”

Nesse sentido, a focalização é uma potente estratégia a ser adotada pelas Políticas Públicas Sociais como garantia de proteção social, pois conforme descreve LUSTIG (2001), “a protección social consiste en el conjunto de iniciativas públicas que pueden disminuir el impacto de los choques adversos em ingreso de la población”.

Assim, a focalização se constitui como possível alternativa de dirimir questões sociais, à medida que se torna porta de entrada aos segmentos excluídos do sistema de proteção social que tem desenho universal.

No entanto, sabe-se que ao se tratar de políticas públicas, não estamos em um campo neutro e onde existe uma correlação de forças intensa. E, visando uma abordagem mais didática do termo focalização, abaixo serão elencadas, de maneira mais organizada, as potencialidades e os seus limites quando esta é adotada, já que a focalização significa uma estratégia importante para implementação de políticas públicas.

Potencialidades:

- Quando incorporada como estratégia de complemento a Políticas Públicas Sociais de corte universalista, de acesso a bens e serviços, se transforma em fonte genuína de garantia de proteção social na busca e construção de equidade;
- Focalizar significa: estratégias adequadas, formulação de programas diferenciados, conteúdos e metodologias específicas para cada prioridade escolhida de acordo com o grupo delimitado.

A diversidade é determinada por fatores alheios à vontade humana ou das vontades individuais, aquilo que é considerado socialmente injusto envolve questões éticas, morais e políticas, referindo-se a diferenças indesejáveis e, portanto, passíveis de intervenções diferenciadas. (ALMEIDA, 2004 s/p)

- Pode contribuir positivamente, na medida em que permite a inversão de setores marginais em capital humano, promovendo um rol mais substantivo de construção de cidadania social;
- Partindo de diagnósticos bem elaborados definem com exatidão as prioridades que devem servir como parâmetros dentro de políticas e programas sociais;
- Permite visualizar com mais clareza as ações que estão em curso, assim, aumenta a eficiência, eficácia e o impacto sobre os destinatários, uma vez que possibilita correção de rotas e rumos;

- De acordo com a estratégia utilizada, a focalização irá permitir mais oportunidades individuais, locais e comunitários;
- Cria oportunidade de formulação de programas diferenciados, que simultaneamente consideram e vinculam capacidades e oportunidades de cada grupo delimitado, promovendo a cobertura social indispensável à integração cidadã;
- Existem muitas formas possíveis de riscos adversos gerando numerosas possibilidades para a criação de políticas, sendo que elas podem se utilizar da focalização para proteção social. Nesse contexto, estas políticas estariam respondendo, sob critérios adequados de justiça social, às novas condições postas pela crise econômica e simultaneamente, “corrigindo” distorções do padrão histórico de proteção, que deixa à margem justamente segmentos sociais que não se enquadram em padrões universais;
- O uso da estratégia da focalização nas políticas públicas sociais e no uso economicamente eficiente dos recursos na formulação de programas, projetos, programas, serviços e benefícios sociais podem transformar-se em medidas protetivas aos setores negativamente afetados pelo ajuste estrutural, pela atual liberalização econômica do Mercado;
- Deste modo, focalização se transforma em ação afirmativa ou discriminação positiva-proposta feita por (RAWL, 1997), quando diz que ao selecionar os possíveis beneficiários das políticas sociais está-se ampliando o acesso dos que realmente dela precisa;

Segundo FARIA,

A focalização pode ser entendida como uma política normalizadora, cujos objetivos seguem também a linha assistencial em virtude dos déficits e carências que afetam o público-alvo, mas onde a estratégia aplicada é discriminação positiva, isto é, a definição a priori de espaços de atendimentos exclusivos para esses grupos, visando as necessidades insatisfeitas das quais eles são portadores. Ao mesmo tempo, esse tipo de oferta abre possibilidade de a oferta ser diversificada e do satisfactor (fator de satisfação) proposto cobrir simultaneamente mais de um âmbito. (FARIA, 1998, s/p.);

- A focalização aumenta a eficácia das ações em razão das necessidades insatisfeitas que são crescentes, e por isso, incrementam o impacto sobre a população-objetivo;
- Focalizar, implica estabelecer uma oferta de bens e/ou serviços orientada aos mais necessitados de uma determinada intervenção/ação, é um critério utilizado para estabelecer estratégias que identificam, com a maior precisão possível, o conjunto dos potenciais beneficiários, o que necessariamente não tem a ver com a questão de acumulação monetária;

Após conhecer as potencialidades da estratégia de focalização, é importante apontar seus limites:

- Quando associada à redução de gastos, a focalização fragiliza políticas universais e a perda de direitos, podendo reforçar discriminações e iniquidade existentes. Pois, segundo RACZYNKI (1996), “focalizar gastos e ações, sem a existência ou baixa cobertura de políticas universais os resultados tendem a ser negativos ou restritos”;
- Existe o risco de estigmatizar os receptores das intervenções sociais, bem como fragilizar as bases de construção da cidadania;
- O uso do mecanismo de focalização na perspectiva de instauração de um cardápio mínimo de ações a serem desenvolvidas pelo Estado, apenas para a população mais pobre, restringe direitos, construindo uma cidadania social minimalista. Porém, a de se considerar, que o recorde de renda pode ser um critério de elegibilidade do público-alvo, quando associado a outros indicadores;
- Não existem receitas gerais para se utilizar o mecanismo de focalização, os critérios dependem do tipo de intervenção e do problema a ser solucionado. Se mudar o objeto elegido, também mudará o critério de focalização. É necessário decidir se a focalização é adequada e eleger um entre diferentes mecanismos de focalização;
- Caso não haja estudos e balanços que busquem analisar de modo consistente, mesmo *ex-post*, o conjunto das ações focalizadas, esbarra-se no obstáculo intransponível da ausência de registro de

informações, sendo um dos principais fatores que contribui para a ausência de sistemas e mecanismo de acompanhamento, monitoramento e avaliação;

- O uso de mecanismo de focalização de forma isolada na política pública social, sem a existência de políticas universais, fragiliza o processodemocrático;
- Quanto mais se delimita os beneficiários de uma ação, maior é o custo administrativo necessário para identificá-los, exigindo uma grande capacidade administrativa dos gestores;
- Ações focalizadas devem ser coordenados de forma eficiente, visando evitar a simultânea ocorrência de não atendimento a uma parcela da população, de um lado, e duplicidade de atendimento, com desperdício, de outro;
- A sustentabilidade política de ações focalizados depende, em parte, da natureza dos acordos políticos que se fazem. A sustentabilidade política deve ser interpretada não só como significado de continuidade, mas também a disponibilidade de recursos suficientes para garantir efetividade;
- A focalização só tem condições de dar certo se controlada pelos interessados, em particular em sociedades capitalistas periféricas;

2.2.3. A adoção de estratégias focais em políticas públicas de caráter universal. Qual o potencial?

Tratar de focalização em políticas universais, de imediato, pode causar estranheza, sendo que a maioria das pessoas provavelmente dirá que são posições antagônicas.

Entretanto, este tópico tem por finalidade demonstrar que a conjunção dessas estratégias em políticas públicas, contribui de maneira significativa para a inclusão de públicos nem sempre contemplados no desenho genérico das políticas universais e por isto, a focalização pode vir a garantir própria universalidade a que cada política se propõe.

Esse apontamento se faz não em razão da crença em que existe uma contradição localizada entre focalização e universalização, mas a nossa direção vai de encontro da concepção de justiça social, onde serviços, projetos, programas e benefícios focalizados trabalhariam em conjunto dentro do escopo de dada política de cunho universal, com a observância de suas diretrizes e princípios regulamentadores, sem uma lógica de substituição, mas sim de complementaridade, como forma de resposta às questões sociais que surgem das demandas originárias de inúmeras e diversas situações que contribuem para geração de inseguranças sociais e/ou exclusão social.

Já que, hoje em nossa sociedade, a exclusão social se expressa com uma nova configuração de desigualdades. A questão social se transformou e adquiriu uma nova natureza a partir da implantação de tecnologias avançadas no universo de produção do Capital, sendo, em boa parte, o reflexo dessa natureza.

Então, o que há de novo?

Em síntese, a velha sociedade industrial que em sua fase madura apresenta polarizações unidimensionais, lineares, geradas pela lógica de classes, que não chegavam a romper os parâmetros básicos de integração social, foi transformada em um contexto heterogêneo de inseguranças sociais, através da ampliação das desigualdades, que produzem fraturas e ruptura de integração social.

Por esse ângulo, compreendemos a exclusão desde a perspectiva dinâmica e temporal, assim pode-se dizer que a exclusão é muito mais que um processo - ou conjunto de processos - do que uma situação estável. Estes processos apresentam “geometria” variável e não afetam grupos pré-determinados concretos, ao contrário, afetam diferentes pessoas e coletivos, a partir de modificações que estes podem sofrer, fatos que muitas vezes os mergulham em dinâmicas de marginalização.

Assim, a distribuição de riscos sociais - em um contexto marcado pela erosão da economia e da seguridade social - se dá da forma muito mais complexa e generalizada.

Diante deste cenário, é fato que as inseguranças sociais podem transportar pessoas e coletivos variáveis para zonas de desproteção social levando-os a riscos e exclusão social em momentos diversos do ciclo de vida. As fronteiras são móveis e fluidas; e os índices de desproteção social apresentam extensões sociais e intensidade pessoal altamente mutáveis.

Nessa lógica, a exclusão social é fenômeno multifatorial e multidimensional.

Não se explica com uma só causa, nem tampouco suas desvantagens ocorrem soltas. Ao fazer uma analogia matemática, esta se apresenta como um fenômeno poliédrico, ou seja, com uma superfície constituída por segmentos de planos que se cruzam, formado por uma articulação de acúmulos desfavoráveis, a princípio fortemente interrelacionados. Assim, tem um caráter complexo formado por múltiplas vertentes de desproteção.

Por isso, a exclusão social dificilmente admite definições segmentadas. Uma simples exposição hipotética de vivência por uma família em desvantagem social, mostra as altíssimas correlações entre o fracasso escolar: com a inserção informal no mercado de trabalho do provedor(a), monoparentalidade, gênero, moradia precária, segregação étnica, incidência de enfermidades, pobreza e desproteção social. Tudo conduz à impossibilidade de um tratamento unidimensional e/ou setorial da exclusão social.

Conseqüentemente, as questões sociais como temática da agenda pública, requerem abordagens integrais em sua definição, ou seja, visando contemplar a universalidade dos fenômenos que abarca, e em contrapartida deve dar conta de déficits e carências que afetam determinados sujeitos ou coletivos e, como posto, devem ser contemplados com estratégias focais, sendo imperioso que um processo transversal em sua gestão, visando transpor a exclusão social destes, um fenômeno mutante, relacional e incerto no seio das transformações sociais atuais.

Dado ao exposto, os desafios se avolumam à medida que se mantêm inalterados processos econômicos e sociais que estão na origem da persistência da pobreza e da miséria, ao mesmo tempo em que se multiplicam novas fontes de geração de precariedade econômica e vulnerabilização social, sinônimos de desproteção social que leva muitos a exclusão social na perspectiva aqui ensejada.

Um destes desafios diz do mercado de trabalho urbano no Brasil contemporâneo, que vem sendo marcado por um amplo processo de desestruturação “aliando” o progresso e o desenvolvimento a uma estrutura perversa de ocupação, gerando assim: o desemprego, o subemprego e a informalidade, o que se traduz em novos arranjos de vulnerabilização e de produção de inseguranças sociais.

Dada as colocações feitas, em razão da complexidade de dinâmicas cruzadas que envolvem a exclusão social, percebe-se claramente a necessidade de se estabelecer uma práxis onde haja a possibilidade de sua superação. Por isto

reiteramos que situações desiguais e contextos distintos, necessitam de um formato que contemple estratégias focalizadas, com um objetivo convergente aos da política de cunho universal, visando mover esses indivíduos e coletivos que se encontram em posição de desvantagem e desproteção social, um cenário que conduz a inseguranças sociais, e se mostra desafiador.

Destaca-se que por ter relação direta com o ideário democrático é a razão fundamental para a adoção do princípio da universalidade, mas também entender que a focalização é que oportuniza a inclusão efetiva de segmentos estratificados por trazem consigo requisitos diversos e/ou consideração particulares, muitas vezes não reconhecidos, é dizer de Justiça Social. Pois, se mantidos a margem de políticas sociais de cunho universal, esse fato só agravará as iniquidades já vivenciadas, por isso focalizar é dizer da inclusão deste público em ações específicas para traduzir-se em Justiça Social.

Conciliar focalização e universalização na implementação de Justiça Social, levando em consideração uma combinação eficiente dos dois métodos, vai de encontro ao que KERSTENETZKY (2009) afirmou: “a focalização perfeita é quando todos os indivíduos elegíveis, e apenas esses, são atendidos, que é a chamada focalização universalizante, a qual defende, sobretudo, para o caso brasileiro.”

Diante disto, a focalização pode estar em uma relação de complementaridade com a universalidade e não apenas sua oposição. O que se pode chamar de focalização universalizante e por isto essa associação tende a ser bastante positiva.

Mediante essas colocações, pode-se afirmar que ao se adotar a combinação eficiente dos dois métodos, trilhar-se um caminho para Justiça Social, pois escolhas estatais devem adequar a natureza estrutural das questões sociais para realmente conseguir um impacto positivo sobre elas.

Uma consideração pertinente a se fazer aqui, que demonstra a complementariedade como necessária, numa conjunção estratégica entre ações focalizadas em políticas universais, diz respeito ao que foi discorrido por SKOCPOL (1991) sobre políticas universais: “assentada no duplo objetivo de preservar a base universalista e democrática do *Welfare State* e reduzir as chances da reprodução da desigualdade sob o manto de programas universais, frequentes sobretudo em sociedades muito desiguais, acabam por excluir os mesmos de sempre” (*apud* DRAIBE, 2003, 91).

Como visto, majoritariamente, a universalização é tratada como conceder os

mesmos recursos a toda a população sem fazer nenhum tipo de discriminação. No entanto, autores clássicos que tratam dessa temática, argumentam dizendo que: se as populações socialmente desiguais forem tratadas da mesma maneira, as desigualdades sobreviverão. Portanto, de acordo com essas posições, a única maneira de equalizar os desiguais é neles focalizar, o que permite avançar na equalização/equilíbrio. Isso implica dizer, que a redução da desigualdade requer necessariamente assistência diferenciada à população, ou seja, identificar os setores que estão em desvantagem social por inseguranças sociais.

Neste sentido, as políticas sociais focalizadas não são apenas de cunho residual, já que nesta acepção a focalização se encaixaria comodamente na visão de justiça de Mercado, no viés aqui colocado, enxergamo-las como oportunidade quando aliada às políticas universais, já que assim elas tomam um caráter Justiça Social.

Assim, a focalização dentro de uma política social universal se constitui como possível alternativa de diminuir as desigualdades, à medida que se torna porta de entrada aos segmentos excluídos no sistema de proteção social.

Ao que vai em direção ao que afirmou KERSTENETZKY (2006):

[...] em uma sociedade muito desigual, as políticas sociais terão necessariamente um componente de "focalização", se quiserem aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização esse segundo sentido de focalização, esta emerge do interior de uma concepção republicana de direitos de cidadania. A focalização seria um requisito da universalização de direitos efetivos, compatível com o princípio da retificação ou da reparação e, portanto, também com a concepção de justiça social rawlsiana, em que liberdades formais para se converterem em liberdades reais requerem distribuição reparatória de oportunidades. (KERSTENETZKY, 2006).

Acreditamos que, o aprofundamento de nossa compreensão sobre as considerações e apontamentos até aqui colocados poderá contribuir como parte do entendimento para implantação de efetivas estratégias de combate às inseguranças sociais e fonte de proteção social. Pois, quando se conjuga, de forma diferenciada e eficiente, o atendimento a direitos, a garantia de oportunidades e o enfrentamento de carências e de situações de vulnerabilidade social, a partir da perspectiva do sentido vernacular que diz de focalização, o que significa dizer pôr em foco, fazer voltar a

atenção para algo que se quer destacar, evidenciar, a focalização pode ser compatível com a universalização, já que “[...] nessa direção, focalizar não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aquelas que necessitam de atenção especial para reduzir as desigualdades” (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2004, p.04).

Visto isto, ao analisar a focalização como condição necessária, parte-se do princípio da concentração de esforços em grupos em desvantagem social e que vivenciam inseguranças sociais. Entretanto, cabe destacar que a argumentação sobre a concentração de esforços desencadeou inúmeras interpretações, dentre elas, destaca-se a de Medeiros (2001) gerida por dois motivos: “os fatores de natureza econômica, tal como a que concebe que programas focalizados são mais baratos que programas universais; e os fatores de natureza operacional, que os apresenta como mecanismos de distribuição de recursos mais eficientes”, o que em tempos de um Estado Mínimo crescente se demonstra fundamental.

Assim, relacionado com esta perspectiva, Coutinho e Sant’Anna (2008) entendem a focalização “como recurso adotado no setor social para lidar com as contradições entre a democratização política e a liberalização econômica” (COUTINHO; SANT’ANNA, 2008, p.25).

Neste sentido, ressaltamos que a definição de que a focalização aqui se refere à uma política de prioridade, que tem por característica atender um público específico, em situação de desigualdade ou desvantagem social, por meio de serviços seletivamente deliberados, os quais visam atendimentos eficientes e de qualidade, afim de dirimir as inseguranças sociais instaladas.

Apesar de sabermos, que a multidimensionalidade dos problemas sociais exercem diferentes pressões sobre as decisões políticas e sobre a estrutura da administração pública, não abrimos mão da utopia em tentar resignificar a atuação do poder público com a oferta de um sistema público que atenda à dimensão da sociedade em sua diversidade e que contemple os “invisibilizados” e “não-escutados”.

Como aponta OCAMPO:

[...] “ahí la necesidad de combinar instrumentos focalizados con un universalismo de nuevo tipo. Esta mixtura implica un Estado que actúe estratégicamente en pro de disminuir las desigualdades y garantizar

prestaciones de calidad, altos niveles de eficiencia y alcance universal, cumpliendo así con las funciones de dirección, regulación, evaluación y financiación de los servicios". (OCAMPO, 2008, p. 14-26).

Frente ao exposto, podemos perceber que a universalização não é necessariamente incompatível com a possibilidade de estabelecer critérios de seletividade, muito antes pelo contrário, ter como foco e prioridade a população mais vulnerável, oportuniza o acesso a serviços e garantias sociais. Por esse motivo, a focalização representa um meio de se chegar à "universalidade", sendo veículo de efetivação de proteção social.

Nesse sentido, o direcionamento pode funcionar como um trampolim para garantir que grupos específicos da sociedade acessem formalmente direitos. Em outras palavras, longe de ser conflituoso, a alocação de mais recursos e esforços para os mais vulneráveis socialmente é consistente com o princípio da universalidade e é essencial para a busca de equidade.

Nessa lógica, a integralidade de serviços sociais deve garantir um círculo virtuoso no qual a existência de um leque básico dentro das políticas sociais de caráter universal seja complementado por estratégias focalizadas, organizados e articulados dentro dos requisitos normativos de dada política, permitindo assim, que a população, principalmente a quem vivencia inseguranças sociais, tenha acesso a uma rede de serviços que possibilitem à garantia de proteção social.

3. MÉTODO DE PESQUISA

Para elaboração do referido estudo, utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental, como também buscou-se respaldá-la na atuação profissional da pesquisadora, tendo como ponto de partida análise da dicotomia existente entre as políticas focalizadas em políticas públicas sociais de caráter universal. Um tema controverso que necessitava ser esclarecido.

Desse modo, buscou-se fazer a referida pesquisa através da leitura sobre diferentes pontos de vista de diversos autores, bem como procurou-se concentrar esforços em filtrar aspectos específicos afetos a temática pesquisada, e, foi em um

conjunto de publicações, com formatos variados, que buscou-se ter entendimento sobre o caminho a ser trilhado.

Nesta perspectiva, toma-se neste trabalho, como método de abordagem, a análise conceitual comparativa e, como técnica de procedimento, a pesquisa bibliográfica qualitativa. Entende-se por análise conceitual comparativa, uma leitura a partir da reconstrução estrutural: dos dispositivos de coerções externos, relacionados aos principais aspectos de defesas e críticas, que circundam a problemática; e, em especial, da identificação dos principais mecanismos para adoção da focalização.

Nessa acepção, observa-se que se trata de uma estratégia metodológica para buscar um esclarecimento sobre estratégias focalizadas em políticas públicas universais, com fins de garantir sua universalidade.

Desse modo, visando ilustrar o presente trabalho, fizemos a escolha de uma política pública universal, legalmente instituída, no caso a política de Assistência Social, já que em particular no município de Belo Horizonte adotou-se dentro do seu arcabouço normativo uma estratégia focalizada.

Cumprindo essa finalidade, é apresentado o Auxílio Por Vivência de Situação de Insegurança Social –Avise, que tem caráter pontual e emergencial e é destinado à famílias e indivíduos que venham sofrer situações de riscos, perdas ou danos circunstanciais, que possam vir a contribuir para agravar as situações de inseguranças sociais, em razão de vulnerabilidades que já vivenciam.

Nesta lógica, o presente trabalho tem como proposta apresentar algumas reflexões sobre o objeto estudado, um tema complexo decorrente das várias implicações e variáveis que abarca, mas que nos serviram de base para este estudo, em prol de apontar um caminho para proteção social mais equânime.

4. O CASO DO AUXÍLIO POR VIVÊNCIA DE SITUAÇÃO DE INSEGURAÇÃO SOCIAL OFERTADO PELO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – UMA ILUSTRAÇÃO- UMA ILUSTRAÇÃO

Como já discorrido ao longo deste trabalho, a complexidade de dinâmicas cruzadas que envolvem a exclusão social na atualidade, aponta para a necessidade de se estabelecer uma práxis onde haja a possibilidade de sua superação.

Tarefa essa, que diz da atuação da política de Assistência Social, já que “o agravamento progressivo da questão social determinou mudanças significativas nas formas de proteção social, levando o Estado a constituir-se como principal ator de regulamentação das relações entre a economia e as demandas sociais” (MIOTO, 2009, p.133).

O sentido de proteção social supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista, supõe apoio, guarda, socorro e amparo.

Sendo a Assistência social uma política que atende determinadas necessidades de proteção social assim é, portanto, o campo em que se efetivam as seguranças sociais como direito, com perspectiva universal em face à uma dada necessidade. Desse modo, o sentido preservacionista supracitado exige tomar como princípio a noção de segurança social, como também a de direitos sociais.

Cabendo esclarecer que com avanços recentes da política de Assistência Social houve um deslocamento do campo de atendimento aos “necessitados” para o campo das “necessidades sociais”, o que parece ser o elemento chave para o entendimento da categoria de seguranças sociais por ela afiançadas, alinhadas com a noção de que a proteção socioassistencial, hoje, se atenta aos ciclos de vida, a dignidade humana e a convivência familiar e comunitária.

Dentro desse contexto, o direito à proteção social requer a universalidade e a indivisibilidade dos direitos, acrescidas do valor da diversidade para a efetivação das seguranças sociais afianças no Suas.

Trata-se então de buscar reconhecer, numa perspectiva de visão de totalidade, as demandas dos usuários, de traçar uma nova interpretação para o disposto constitucional “a quem dela necessitar” ou seja, ter claros os riscos e as vulnerabilidades sociais que a proteção social não contributiva tem por responsabilidade de impedir, ou seja, a deterioração de recursos pessoais, de direitos e as relações sociais.

Nesse sentido, a garantia das seguranças sociais representa uma “estratégia de concretização” da especificidade da proteção social da Assistência Social, que busca através das aquisições sociais feitas através dos serviços de proteção por ela ofertados reduzir fragilidades e capacitar as potencialidades, sendo isso o que dá sentido à proteção social.

Frente a este cenário, quando a execução da referida política pública, por

responsabilidade estatal está a cargo do município, a sua gestão é desafiadora e requer modelos com novos formatos estruturais e processuais, principalmantedadas as demandas sociais diversificadas postas em sua agenda pública, o que carece de respostas especialmente complexas dessa instância governamental para garantir a proteção social dos munícipes de que dela necessitam.

Por conseguinte, o município de Belo Horizonte, dentro de normativas legais colocadas para a gestão do Sistema Único de Assistência Social, ao reafirmar seu compromisso em reconhecer que situações de vulnerabilidade social, mesmo que temporárias ensejam a vivência de inseguranças sociais e, ao certificar-se que estas também podem ser agravadas pela ocorrência de eventualidades, cria o Auxílio Por Vivência de Situação de Insegurança Social – Avise, uma decisão política arrojada por parte de seus gestores, por tratar-se de uma provisão suplementar e temporária em pecúnia, destinada a indivíduos e famílias que vivenciam situações de riscos, perdas ou danos circunstanciais, que possam vir a contribuir para o agravamento das situações de insegurança social já vivenciadas, visando, assim, garantir proteção socioassistencial aos seus usuários.

Uma forma inovadora de intervenção social a ser incorporada à gestão pública: com a adoção de um novo aparato estratégico que tem um “quê” de revolucionário: uma estratégia focal garantidora da universalidade da política pública de Assistência Social.

Isto posto, há de se esclarecer que o seu planejamento envolveu um conjunto de prioridades e de tomada de decisões a partir de determinadas realidades tidas como problemáticas e intencionalidade de instituir uma política de reversão de iniquidades, não se constituindo apenas em um processo técnico-administrativo, mas também ético-político, já que no processo de seu desenho, houve participação social de seus destinatários: os usuários do Suas.

O aprofundamento sobre a concepção e implementação do Avise, se dará nos próximos tópicos, onde também discorreremos sobre outros temas que com ele se inter-relacionam.

4.1 O ARCABOUÇO CONCEITUAL DO AVISE

4.1.1. A eventualidade na política de Assistência Social

No campo da Assistência Social a eventualidade está relacionada a ocorrência de episódios atípicos na vida do cidadão, um momento de instabilidade; não é, portanto, uma atenção em relação a vivência contínua de vulnerabilidade. Mas, a eventualidade para o público da assistência social, também leva em consideração as expressões e vivências de um conjunto de desproteções que geram inseguranças sociais.

Nesse sentido, é fundamental compreender o fato de que famílias e indivíduos submetidos a processos de exclusão social tenham maiores dificuldades para enfrentar contingências ou situações emergenciais, além do que, essas situações estão quase sempre associadas a questões mais amplas do país, sejam elas ambientais, socioeconômicas ou culturais e por isso este contexto é um indicador a ser considerado.

Nessa perspectiva, havendo a ocorrência de episódios atípicos as pessoas podem necessitar de uma ação imediata do poder público para restabelecer as condições materiais de manutenção da vida cotidiana, assim como o convívio familiar e comunitário, entre outras necessidades imateriais.

O Decreto Federal 6.307/07 (BRASIL, 2007), que dispõe sobre os benefícios eventuais, diz que a vulnerabilidade temporária configura-se numa situação em que o indivíduo e/ou sua família estão momentaneamente impossibilitados de lidar com o enfrentamento de situações específicas, de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, situação de calamidade, fragilização dos vínculos afetivos e de pertencimento social decorrentes de discriminações etárias, étnicas, de gênero, cuja ocorrência impede ou fragiliza a manutenção daquele indivíduo e/ou da unidade familiar.

Assim, a vulnerabilidade temporária diz da eventualidade, uma vez que se configura numa situação em que o indivíduo e/ou sua família estão momentaneamente impossibilitados de lidar com o enfrentamento de situações específicas, cuja ocorrência impede ou fragiliza a manutenção daquele indivíduo, da unidade familiar ou limita a autonomia de seus membros. Sendo caracterizada na normativa como riscos, perdas e danos vivenciados circunstancialmente tais como: ausência de documentação, alimentos, abrigo/residência, violências, ruptura de

vínculos familiares e situações de ameaça a vida.

Conforme descrito na literatura, os riscos, as perdas e os danos são decorrentes da falta de acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana, compreendida como o modo de viver de uma determinada sociedade na perspectiva do atendimento das necessidades humanas básicas, tais como: alimentação, documentação, moradia, transporte, entre outras.

As situações de riscos, perdas e danos podem decorrer de:

- a. Necessidade de passagem para outra unidade da Federação, com vista a garantir a convivência familiar e comunitária;
- b. Ocorrência de violência física ou psicológica no âmbito familiar ou ofensa à integridade física do indivíduo;
- c. Perda circunstancial ocasionada pela ruptura de vínculos familiares e comunitários;
- d. Processo de reintegração familiar e comunitária de crianças, adolescentes e famílias que se encontram em cumprimento de medida protetiva;
- e. Outras situações sociais que comprometam a sobrevivência familiar e comunitária.

Cabendo destacar, no tocante a concepção demarcada pelo Suas, a vulnerabilidade temporária também decorrer de situação de abandono, da perda da rede de apoio social decorrente da ruptura de vínculos, violência física ou psicológica e situações de ameaça à vida, eventos que estão para além do aspecto puramente material e que são fontes potentes de vulnerabilização social.

E ao nos referirmos as inseguranças sociais, que estão relacionadas a eventualidade que enseja em vulnerabilidade temporária, trata-se de dizer das situações contingenciais que ameaçam a vida ou causam prejuízo à integridade física do indivíduo e/ou família e que são reconhecidas principalmente quando é identificado/a:

- Abandono, apartação, discriminação, isolamento;
- Impossibilidade de garantir abrigo aos filhos numa eventual e repentina ruptura de vínculos familiares, devido, por exemplo, ao desemprego, a falta de acesso à moradia, ao abandono e a vivência em territórios de conflitos;

- Pobreza, frágil ou nulo acesso à renda, ao mundo do trabalho, a serviços e ações de outras políticas;
- Ocorrência de violência física, psicológica ou exploração sexual no âmbito familiar ou comunitário; entre outras.

Situações contingenciais que levam a inseguranças sociais e por isto demandam oferta de benefícios eventuais, que estão contemplados dentro das provisões do Suas, por isso, a oferta de benefício eventual, nessas situações, objetiva garantir o restabelecimento das seguranças sociais que foram comprometidas com o evento incerto.

Assim, a vulnerabilidade temporária é, portanto, uma vulnerabilidade momentânea, sem longa duração, resultante, normalmente, de uma contingência por infortúnio, que se trata de um fato ou situação inesperada, assim é a temporalidade atribuída a esse contexto, em virtude de um episódio específico, que demarca a eventualidade.

4.1.2. O que são Benefícios Eventuais

Benefícios Eventuais são um tipo de proteção social que se caracteriza por sua oferta de natureza temporária para prevenir e enfrentar situações provisórias de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por nascimentos, mortes, vulnerabilidades temporárias e calamidades. Eles integram as demais provisões da política de Assistência Social, portanto, são garantidos no âmbito do Suas, e de acordo com a redação da Loas, em vigor desde 2011, que incorporou as diretrizes do Sistema são:

“Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).”

Concedidos em forma de pecúnia, bens ou serviços, buscando garantir as seguranças sociais de acolhida, convívio e sobrevivência aos indivíduos e às

famílias com impossibilidade temporária de arcar, por conta própria, com o enfrentamento de situações de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por contingências que causam danos, perdas e riscos, desprotegendo e fragilizando a manutenção e o convívio entre as pessoas.

Como já discutido, contingências são entendidas por eventos inesperados e repentinos que podem, momentaneamente, agravar ou levar indivíduos e famílias a vivenciarem situações de vulnerabilidade e insegurança social, ocasionando vivências que impactam seu cotidiano e demandam atenção urgente do poder público, independentemente da renda das pessoas impactadas.

Assim, as seguranças sociais conformam o campo próprio dos benefícios eventuais já que sua oferta busca desenvolver ou restabelecer as seguranças de acolhida, sobrevivência e convivência familiar, social e comunitária.

Nesse sentido, as entregas da política de Assistência Social, de acordo com GOMES (2015), não estão só para o campo da vida material, mas também para a vida relacional.

Portanto, para promover esta oferta, é preciso se atentar tanto à vivência de situações de vulnerabilidade material quanto à vivência de situação de vulnerabilidade relacional.

Desse modo, os benefícios eventuais, como integrantes do Suas, precisam se ater a essas duas dimensões de vulnerabilidade social e devem ser ofertados de modo a restaurar a segurança social de indivíduos e famílias em situação de insegurança social, que foram acometidas por um evento, uma contingência, que ocasionou ou agravou uma situação de vulnerabilidade social.

Dessa forma o Benefício Eventual é caracterizado por destinar respostas a eventualidades ou conjunturas vivenciadas por indivíduos ou famílias, as quais os deixam desprotegidos. Daí a sua condição de provisão emergencial, donde decorre outra faceta intrínseca a ele: sua prestação está para eventos que se caracterizam como temporários o que, em decorrência, limita sua prestação no tempo, não sendo, portanto, de caráter continuado.

Diante do que está posto para provimento do Suas, no que se refere ao amplo de situações atípicas que indivíduos e/ou famílias podem apresentar, nem sempre é possível enumerar em um catálogo as ditas situações inesperadas, muito menos as demandas por bens materiais.

Pode-se compreender que a oferta de Benefícios Eventuais tem como

principal objetivo contribuir para restaurar a segurança social das famílias que se encontram em situação de insegurança social, as quais foram acometidas por um evento, uma contingência, que agrave sua situação de vulnerabilidade social.

A inerente natureza da temporalidade dos benefícios diz respeito ao imperativo estabelecimento de prazo em que eles serão prestados. Isso porque representam concessões emergenciais e imediatas para cobrir desproteções, como dito, em virtude de eventos incertos, ocasionais e imponderáveis. Portanto, seu objetivo é este, já que se destinam a contribuir para o enfrentamento de inseguranças sociais, provocadas ou agravadas por situações que ocorrem fora do cotidiano.

Dessa maneira, a identificação das situações de inseguranças sociais agravadas pela ocorrência de eventualidade e que enseja a provisão de Benefícios Eventuais, é processada somente mediante a atenção realizada nos serviços socioassistenciais ofertados pelo Suas.

Nesse sentido, a provisão desses benefícios está organicamente vinculada aos objetivos da política pública de Assistência Social ao integrar-se aos serviços socioassistenciais, levando-se em consideração a vulnerabilidade observada como um fenômeno complexo e multifacetado, que abrange várias dimensões do território, da família e da comunidade que esses usuários estão inseridos. Pois é onde o indivíduo e/ou sua família se encontra, em situação de vulnerabilidade, que se pode avaliar sua incapacidade de resposta para enfrentar uma determinada situação e seus meios para manter o enfrentamento das questões sociais que lhes são apresentadas.

Somente através da inserção e acompanhamento dos indivíduos e/ou suas famílias nos serviços socioassistenciais do Suas, é possível conhecer as incidências, as causalidades, as dimensões dos riscos, perdas e danos e, assim, estimar e dimensionar a possibilidade de reparação e superação dessas vivências, pois a concessão do Benefício Eventual deve estar atrelada a sua concepção, a de cobrir desproteções sociais, e sua prática deve estar articulada ao escopo da política de Assistência Social, a de garantia seguranças sociais para proteção socioassistencial, sob pena de perder sua identidade de direito social.

Cabendo reforçar, que os serviços socioassistenciais ofertados no Suas oportunizam tanto o acesso a bens materiais quanto imateriais, visando a recuperação da autonomia dos sujeitos e o restabelecimento do convívio familiar e

comunitário de seus usuários.

Pois, quando apartados da organicidade do Suas, os Benefícios Eventuais constituem tão somente a distribuição de bens ou utilidades e não a materialização de um direito social. No primeiro caso, abre margem para o clientelismo, distanciando-se de sua principal finalidade e perdendo seu caráter de provisório ou temporário; no segundo, trata-se de garantir direitos de cidadania instituídos numa política pública regulamentada para sua provisão, dentro de uma perspectiva universal de proteção social.

Cabe destacar, o desafio existente em compatibilizar a natureza temporária, e por vezes pontuais, da provisão do Benefício Eventual, aos destinatários da atenção da assistência social, com a complexa teia de inseguranças sociais nas quais famílias e/ou indivíduos se encontram emaranhados.

É nesse sentido, que a oferta integrada e articulada com os serviços socioassistenciais, que têm oferta continuada, indica um assertivo percurso a se traçar, o que ainda na prática nem sempre se concretiza, apesar da oferta integrada de serviços e benefícios já se encontrar nos dispositivos normativos dessa política. Sendo que, esse direcionamento normativo tem por finalidade principal a ruptura com as práticas históricas de concessão de Benefícios Eventuais dissociados dos objetivos dessa política pública, sendo assim um contraponto ao seu caráter universal de proteção social, tal prática diz do caráter da focalização como sendo puramente residual.

A característica principal dos Benefícios Eventuais, tem justamente a finalidade de garantir a universalidade de proteção social a que a política de Assistência Social se destina, já que eles possuem caráter provisório e complementar e devem existir para dar apoio, auxílio ou suporte para o enfrentamento de vivências temporárias, que, como dito, surgem de modo imprevisto e podem agravar a situação de insegurança social de famílias e/ou indivíduos, devendo esses serem manejados a partir e dentro dos serviços socioassistenciais, respeitando as normativas que regulamentam os fluxos institucionais, para oportunizar a integração entre serviços, programas projetos e outros benefícios disponibilizados no Suas.

Diante dessa lógica, de focalização universalizante, é que se dá a concretude do caráter universal da política de Assistência Social, já que a concessão dos Benefícios Eventuais está como suporte às ações de proteção social a famílias e indivíduos operada pela política de Assistência Social.

Não na lógica de focalização residual, que por muito tempo foi perpetuada, já que a concessão de Benefícios Eventuais, geralmente, se dava a partir da avaliação de vulnerabilidades relatadas pelos cidadãos, que buscavam de maneira espontânea apresentar suas demandas a referida política, e que dada a insegurança social por eles descrita esses benefícios eram concedidos. E, somente após essa concessão, se fazia a inclusão desses indivíduos e/ou suas famílias nos serviços socioassistenciais, sendo que nem sempre tal inserção se concretizava de maneira efetiva que se traduzisse em proteção social.

Esse avanço expressivo na compreensão da oferta de benefícios, convoca à reflexão de que estes se encontram no campo da proteção social e que sua oferta possui caráter essencialmente sistêmico. Dito de outro modo, benefícios não podem mais ser compreendidos como ofertas materiais que se findam em si mesmas, haja vista seu lócus privilegiado de também constituir-se uma das possibilidades para o aprofundamento e a restauração das seguranças sociais. Enquanto uma provisão constitutiva da política de Assistência Social, os Benefícios Eventuais são operados em consonância com os seus objetivos e contribui, portanto, com a ampliação do campo da proteção socioassistencial, por isso a oferta de benefícios eventuais deve estar organicamente vinculada às garantias do Suas, para aprimorar e fortalecer a atuação dos serviços socioassistenciais e dando assim sentido a finalidade de proteção social que tem.

Neste sentido, de focalização universalizante, articulada e integrada aos serviços socioassistenciais, é que a política de Assistência Social cumpre a finalidade de proteção social prevista na PNAS, pois afiança seguranças socioassistenciais para quem delas necessitar, garantindo assim seu caráter universal.

Como proposto, a seguir será apresentado o Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social, um dos Benefícios Eventuais ofertados pelo Suas no município de Belo Horizonte, afim de ilustrar o que foi exposto até aqui e, principalmente validar que é possível e em muitos momentos imperioso, que estratégias focalizadas em políticas públicas universais garantem a universalidade a própria de determinada política.

4.2 O AUXÍLIO POR VIVÊNCIA DE SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA SOCIAL COMO VEÍCULO PARA GARANTIR O CARÁTER UNIVERSAL DO SISTEMA ÚNICO

DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

4.2.1. Breve histórico do reordenamento dos Benefícios Eventuais em BH

O debate empreendido ao longo deste tópico reafirma que a oferta de Benefícios Eventuais deve estar organicamente vinculada às garantias do Suas, bem como para aprimorar e fortalecer a atuação dos serviços socioassistenciais.

Nesta perspectiva, tem-se construído um percurso desde 2017, que consiste em analisar e desenvolver algumas reflexões a respeito de cada um dos benefícios historicamente ofertados pela política de assistência social no município e se estes são de fato benefícios eventuais, como aprimorá-los, como chamar os demais atores institucionais para se responsabilizar por sua oferta, dentre outras definições.

Ressalta-se apenas que esse percurso, denominado reordenamento dos benefícios, vem sendo realizado com a participação e discussão junto a Comissão de Acompanhamento dos Programas de Transferência de Renda e dos Benefícios Socioassistenciais do CMAS/BH e com as equipes dos serviços socioassistenciais.

Apresenta-se a seguir brevemente o processo de reordenamento dos benefícios atualmente operacionalizados pelo Suas-BH, destacando que conforme recomendação da Resolução CMAS/BH nº 29/2017, tais concessões devem ser reordenadas sem que haja descontinuidade de sua execução.

As ofertas abaixo mencionadas foram historicamente denominadas Benefícios Eventuais e o aprofundamento da concepção adotada pelo município para regulamentação do Benefício Eventual permite afirmar que algumas dessas provisões não se configuram como de competência da Assistência Social e não se constituem como da concepção de Benefícios Eventuais.

Entretanto, não se deve fazer um demérito de tais ofertas, tendo em vista sua relevância histórica para a Assistência Social, bem como para os cidadãos que os acessam. Ademais, a compreensão de que algumas provisões não se caracterizam como Benefício Eventual não exclui ou exime a política de Assistência Social de sua responsabilidade frente à sua função de defesa e garantia de direitos e do disposto

na Loas de “tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”.

Nesse sentido, a concepção que vem orientando o reordenamento dos benefícios abaixo mencionados, se dá pela via da corresponsabilização de outros atores institucionais, a fim de retirar a Assistência Social do lugar totalizante que lhe é facultado por outras políticas públicas, dentre eles, o de mero encaminhador e de atestador de ausência de renda das famílias e indivíduos.

Além disso, trata-se de reposicionar algumas provisões no sentido de compreendê-las como pertinentes ao desenvolvimento do trabalho essencial dos serviços socioassistenciais, compondo as ações de encaminhamentos promovidos no desenvolvimento do trabalho social com famílias.

É com esta perspectiva que foi iniciado o processo de reordenamento dos benefícios. A seguir, será apresentado este percurso e os possíveis avanços. Muito se tem a dizer desse processo, todavia, os apontamentos descritos a seguir objetivam tão somente apresentar, em linhas gerais, as perspectivas sobre o acesso das famílias a essas provisões.

Provisões atualmente executadas pela Política de Assistência Social:

- Isenção de taxa de pagamento para acesso às 2ª e demais vias da Carteira de Identidade;
- Isenção de taxa de pagamento para acesso às 2ª e demais vias das certidões de nascimento, casamento e óbito;
- Isenção de taxa de pagamento para regularização do CPF;
- Isenção de taxa de pagamento para regularização do Certificado de Reservista;
- Requerimento para o acesso ao Cartão BH Bus - Benefício Inclusão;
- Carreto para realização de mudança, restrito aos limites do município;
- Concessão de Sepultamento Gratuito;
- Concessão de Auxílio pós gestação múltipla;
- Concessão de passagem intermunicipal e interestadual;
- Concessão da Carteira do Idoso;
- Concessão de fotografia para acesso a documentação civil.

Quanto ao acesso à documentação civil (Carteira de Identidade, certidões de nascimento, casamento e óbito, CPF, Certificado de Reservista), o desafio posto é

que, em termos históricos, a Assistência Social tem viabilizado o acesso a tais direitos sob a justificativa de ser ela a concededora das necessidades daquelas que não podem custear o valor dos documentos.

Entretanto, possuir e portar documentação civil não se constitui uma eventualidade, mas um direito de cidadania, de modo que se não deve denominar benefício eventual o acesso a tal direito. No campo próprio de atuação da Assistência Social, este direito pode ser traduzido por meio da Segurança de Desenvolvimento de Autonomia.

Porém, em termos históricos, o acesso ao direito tem se dado por meio de “declarações de pobreza” emitidas pela política de Assistência Social. Ora, não se está dizendo que estes acessos não sejam relevantes para famílias e indivíduos atendidos no Suas-BH. A discussão que se faz perpassa pelo lugar da política de Assistência Social, apenas como atestadora da pobreza para viabilizar o acesso a um direito, visto que as vulnerabilidades materiais que impedem o custeio são também de responsabilidade dos demais atores institucionais responsáveis pela emissão de tais documentos. Dito de outro modo, partindo da premissa de que acessar a documentação civil constitui-se um direito, por que este se circunscreve a um encaminhamento da política de Assistência Social? A resposta imediata nos remete à trajetória histórica que se impõe a ela: o *lócus* de tradutora da necessidade dos pobres em todos os âmbitos.

No esforço de romper com essa prática, diversos espaços de diálogo vêm sendo constituídos. Entretanto, avançar na compreensão dos objetivos e funções da política de Assistência Social por parte dos demais atores tem sido desafio constante, uma vez que estes possuem dificuldades em compreender os avanços de concepção que a CF/88 e outros marcos regulatórios que trouxeram para a Assistência Social, insistindo que seja imputada a ela a continuidade de práticas que precisam ser superadas.

Em que pese o desafio maior, a saber, as isenções de taxa de pagamento para acesso às 2ª e demais vias da Carteira de Identidade, devido a demanda elevada que se apresenta ao Suas diariamente, desde 2017 vem sendo proposto ao Instituto de Identificação do Estado de Minas Gerais, a utilização do CadÚnico para identificação do público que, devido a vulnerabilidade material, não conta com meios próprios para custear o valor da 2ª e demais vias da carteira de identidade, sendo que a utilização do CadÚnico justifica-se por ser um instrumento de caracterização

socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, o que cumpre com um dos critérios de acesso a gratuidade, conforme a legislação, a saber, àqueles que não possuem meios para custear a documentação, podem obter gratuitamente o acesso.

Esse diálogo tem sido marcado por inúmeros desafios e atravessamentos que, em alguma medida, têm dificultado o avanço na necessária institucionalização de um novo fluxo alinhado à diretriz descrita acima. Todavia frente ao compromisso estabelecido pelo órgão gestor com o reordenamento dos benefícios, essa pauta continua na agenda da Subsecretaria de Assistência Social- Suass.

Quando ao Requerimento para acesso ao Cartão BH Bus- Benefício Inclusão, este não se constitui um benefício eventual de assistência social, mas um direito das pessoas com deficiência reconhecido pela Lei Orgânica do Município, de modo que o acesso ao direito não se realiza de forma eventual, mas sim requer do poder público a garantia de uma oferta continuada ancorada na referida legislação.

A partir dessa compreensão e de inúmeros diálogos junto a BHTrans e a Subsecretaria de Modernização da Gestão, a fim de propor um fluxo mais ágil, transparente e que não envolva a política de Assistência Social, uma nova proposta foi construída e aprovada, a que entrará em vigor a partir de fevereiro de 2020. Tal proposição consiste em síntese, em que as solicitações para acesso ao direito, passarão a ocorrer nas Gerências de Atendimento ao Usuário, sendo que o resultado deste diálogo, assim como o novo fluxo, serão publicizados posteriormente no Diário Oficial do Município - Dom.

Quanto a concessão da Carteira do Idoso, documento que viabiliza o acesso da população idosa com renda individual igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos e que não tenha meios de comprovar a própria renda, a gratuidade de vagas e desconto de no mínimo 50% nas viagens interestaduais. Este direito está ancorado na Lei Federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003, que versa sobre o Estatuto do Idoso. Deste modo, é possível afirmar que a Carteira do Idoso não é um benefício de caráter eventual, mas um direito continuado garantido em lei. Nessa perspectiva, vem sendo elaborado um novo fluxo de acesso a este direito, a fim de desvinculá-lo do obrigatório encaminhamento por parte dos serviços do Suas-BH, já que o acesso ao direito se vincula exclusivamente ao CadÚnico e não a avaliação técnica.

No que se refere ao Sepultamento Gratuito, permanece dentro das provisões de Benefícios Eventuais do Suas-BH, a saber, a ocorrência do falecimento de um dos membros da família pode desencadear inúmeros cenários de desproteção

social. Nesse sentido, a provisão de urna funerária e as isenções de taxas, requerem uma atenção imediata e de responsabilidade do município, visto que os corpos não podem ficar insepultos.

Compreendendo que um Benefício Eventual por ocasião de um falecimento está muito além da resposta imediata de viabilização do sepultamento, mas ao mesmo tempo impedidos, em termos institucionais, de não ser a assistência social, aquela que promove o encaminhamento para tal acesso, a construção realizada foi a de qualificar essa oferta, convocando os atores institucionais diretamente envolvidos.

O produto deste diálogo consiste no aprimoramento da atenção às famílias, com uma oferta mais digna e qualificada. Cumpre destacar que o encaminhamento para a cessão ao sepultamento gratuito, não inviabiliza o acesso ao Avise, ou seja, estes podem ser complementares.

Com relação as demais ofertas, hoje denominadas Benefícios Eventuais, estão em discussão para fins de aprimoramento de fluxo, corresponsabilizações, dentre outros desdobramentos, cujas diretrizes serão estabelecidas em normativas futuras. Entretanto, cumpre destacar que todas continuarão a ser ofertadas até que sejam reordenadas.

4.2.2. O Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social

A oferta de Benefícios Eventuais, por estar organicamente integrada às garantias do Suas, deve se dar sob a perspectiva do afiançamento das seguranças sociais, assim como as demais ofertas da política pública de assistência social, uma vez que os Benefícios Eventuais constituem provisões de seguranças sociais, sendo a sua prestação voltada ao enfrentamento das inseguranças manifestadas por vivências de riscos, perdas e danos.

A partir de debates entre Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e o Conselho Municipal de Assistência Social, a respeito da oferta e do formato como vinham sendo executados Benefícios Eventuais no município e como resultado desses debates, dois aspectos foram considerados fundantes para o aprimoramento

da oferta de benefícios no município.

O primeiro deles diz respeito à premente necessidade de aprimorar fluxos e estabelecer diálogo com outros atores institucionais, a fim de responsabilizá-los por suas respectivas ofertas, já que alguns dos chamados benefícios eventuais ofertados pelo município não possuem qualquer relação com o campo próprio de atuação da política de assistência social, estando sua responsabilidade de oferta circunscrita a outras políticas públicas.

Outro aspecto diz respeito à concepção aprendida a partir da consultoria contratada pela União, a saber, se um Benefício Eventual também deve contribuir para o afortamento e restauração das seguranças sociais, dificilmente seria possível garantir retaguarda a todos os possíveis riscos, perda ou danos circunstanciais, por meio da oferta de bens materiais específicos.

Dessa forma, o entendimento alcançado foi o de que, ao conceder Benefícios, o ideal é que seja em formato de pecúnia, já que as vivências eventuais de uma família ou indivíduo possuem especificidades muito variadas, que tornam inviável conceber a oferta de um bem material para cada eventualidade vivenciada.

A oferta de benefícios em dinheiro, na medida em que contribui para que as famílias e indivíduos possam contar com uma retaguarda material que lhes amplie as possibilidades de atendimento às diversas necessidades, também eleva seus patamares de dignidade e autonomia, visto que lhes é facultada a escolha de aportar o recurso recebido na condição que lhe aparecer mais prudente, necessária ou até mesmo urgente.

A partir desta concepção e das discussões realizadas, o CMAS/BH, publicou a Resolução nº 29, de 08 de novembro de 2017 (BELO HORIZONTE, 2017), a qual regulamenta critérios e prazos para a concessão dos benefícios eventuais e traz em si, a concepção de que um Benefício Eventual essencialmente da política de Assistência Social deve ser ofertado, preferencialmente, em formato de pecúnia, por meio do Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social.

A partir da publicação da Resolução, o órgão gestor se tornou responsável pela regulamentação da concessão do Benefício Eventual no formato indicado pela normativa. Tal regulamentação se deu por meio da publicação do Decreto Municipal nº 17.099, de 29 de abril de 2019, que institui o Benefício Eventual – Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social (Avisé). estabelecimento de parâmetros para concessão, contidos na Portaria SMASAC nº171/2019, que regulamenta os

critérios e parâmetros para concessão do benefício eventual Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social.

É preciso ressaltar que a regulamentação é uma condição imprescindível para que Benefícios Eventuais sejam compreendidos e tratados na perspectiva do direito socioassistencial.

O Benefício Eventual Avise, de acordo com o Decreto 17.099/2019 é uma provisão suplementar e temporária, destinada aos indivíduos e famílias que vivenciam situações de riscos, perdas ou danos circunstanciais que agravam as situações de insegurança social já vivenciadas pelas famílias

O Avise tem por objeto o enfrentamento do agravamento das expressões de inseguranças sociais vivenciadas pelas famílias em função de um evento que as acomete de forma repentina e inesperada, provocando alterações substanciais na dinâmica familiar.

Seu objetivo precípuo é o de apoiar, de forma emergencial, para minimizar os efeitos do agravamento, contribuindo para a restauração das seguranças sociais, de forma integrada aos serviços socioassistenciais.

Para deixar claro o diálogo a respeito do Avise, é importante destacar primeiramente as categorias de análise nas quais ele não se traduz, ou seja, em termos opostos, o Avise:

<p>a) Não é substituição da cesta básica.</p>	<p>Este diálogo vem sendo constituído junto à política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, cujas respostas estão se dando sob outra concepção, a saber, as vivências de privação de alimentos decorrente da extrema pobreza possuem como <i>lócus</i> institucional de responsabilidade, a política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.</p>
<p>b) Não é para ser ofertado de forma descontextualizada do Trabalho Social com Famílias desenvolvido pelos serviços</p>	<p>Somente por meio dos processos interventivos realizados pelos serviços socioassistenciais torna-se possível a identificação de riscos,</p>

socioassistenciais	perdas e danos circunstanciais, condição fundamental para a concessão do benefício.
c) Não é para “distribuição” aleatória, mediante demanda espontânea.	O Avise não deve ser ofertado exclusivamente mediante solicitação. Sua concessão está ancorada nos marcos normativos. Embora se reconheça o direito das pessoas que o requerem, é preciso atender aos critérios e parâmetros identificados pelas equipes de referência dos serviços socioassistenciais no

	processo de acompanhamento familiar.
d) Não se constitui resposta quanto à ausência de outras políticas públicas.	O Avise não possui como escopo e não deve ser posto como resposta à aquisição de insumos ou cuja responsabilidades sejam de outras políticas públicas.
e) Não se trata de um programa de transferência de renda.	O caráter emergencial do benefício, assim como a eventualidade de sua oferta, não lhe permite ser confundido com ações de transferência de renda, já que a concessão é pontual.
f) Não deve ser ofertado mediante o estabelecimento de condicionalidades.	O Avise não possui condicionante, ou seja, sua oferta está circunscrita ao evento que agravou a situação de insegurança social.

Isto posto, cabe esclarecer que o Benefício Eventual Avise é destinado às famílias acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), pelo Serviço de Proteção Social Básica Regional (SPSBR) e pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), por serem estes os serviços que promovem o Trabalho Social com as Famílias no âmbito da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Conforme regulamenta o Decreto nº 17.099/2019, o Avise será ofertado por meio de pecúnia, constituindo-se como uma importante inovação por ser capaz de ampliar o alcance de situações de desproteções sociais nas quais se permita identificar vivências de fragilidades com riscos e agravos em que a concessão em pecúnia possa evitar um dano ou amenizar uma perda. Portanto, tem-se ampliada a cobertura e o alcance dos Benefícios Eventuais.

A transferência direta do benefício às famílias, traz maior liberdade dessas famílias no uso do benefício, na aquisição de bens e serviços que melhor respondam às suas necessidades e demandas específicas do grupo familiar.

O benefício somente será concedido mediante avaliação técnica desenvolvida por profissionais de nível superior que integram as equipes de referência dos serviços socioassistenciais mencionados anteriormente, com base nos critérios e parâmetros que serão aqui apresentados a seguir, bem como nos princípios éticos que orientam a intervenção dos profissionais da área da assistência social. A avaliação técnica tem como objetivo justificar a necessidade de concessão do Benefício Eventual frente à existência de agravos que comprometam a integridade ou sobrevivência imediata de famílias e indivíduos.

Vale destacar somente que a concessão do Avise ocorrerá uma única vez no período de um ano, podendo haver uma única prorrogação do recebimento.

Conforme mencionado na seção anterior, o Benefício Eventual está organicamente vinculado às demais ofertas do Suas, portanto, sua concessão não pode estar dissociada dos serviços socioassistenciais. Nesta perspectiva, afirma-se que Benefícios Eventuais e, portanto, o Avise, se destinam às famílias e indivíduos que estejam vinculados aos serviços, por meio de ações de acompanhamento familiar. Esta é uma exigência e também uma estratégia, uma vez que a concessão do benefício como ação isolada se traduz em mera distribuição de coisas, que se traduz em focalização residual. E, ao ser processado, necessariamente, vinculado aos serviços socioassistenciais enseja outras possibilidades, já que potencializa a capacidade de cumprir seus objetivos de ser suporte e apoio para as famílias e indivíduos, ou seja, dada a essa maneira articulada e sinérgica contribui para a garantia de proteção social universalizante.

Nesse sentido, a concessão do Avise possui como um dos principais objetivos constituir-se retaguarda dos serviços socioassistenciais, contribuindo para potencializar os processos interventivos promovidos por estes, o que oportuniza garantir a universalidade de proteção social a que a política de Assistência Social se destina, já que ele possui caráter provisório e suplementar e existe para dar apoio, auxílio ou suporte para o enfreteamento de vivências temporárias.

Cabe esclarecer, que o Decreto Municipal nº 17.099/2019 estabelece e descreve os critérios de acesso ao Avise, os quais devem ser observados para avaliação da concessão do benefício. Quais sejam:

- a. Residir no município de Belo Horizonte;
- b. Vivenciar situação de insegurança social e de riscos, perdas ou danos circunstanciais;
- c. Vivenciar situações de vulnerabilidades material de renda ou vulnerabilidade relacionais que fragilizem sua autonomia;
- d. Estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico);
- e. Ter, no mínimo, dezesseis anos de idade.

Para além dos critérios de concessão do Avise, foi necessário pensar e estabelecer parâmetros, fazendo-se necessário retomar a reflexão dasseguranças e inseguranças sociais. Já que, não são todas as situações de insegurança social que terão no Avise a retaguarda de atenção ofertada pelos serviços socioassistenciais, mas sim aqueles contextos em que forem identificados os eventos que agravam a insegurança social.

Mediante essas colocações, tem-se que os critérios previstos no Decreto Municipal nº 17.099/19, embora sejam condição *sine qua non* para a identificação das famílias que terão direito ao benefício, estes não são autorreguláveis, ou seja, sua leitura isolada não constitui elementos suficientes para nortear a ação das equipes de referência do Suas/BH.

Por esse motivo, o avanço na definição de parâmetros, ancorados nos critérios estabelecidos, irão contribuir para nortear a compreensão teórico-metodológica, cuja tradução se efetivará na atuação técnico-operativa das equipes de referência. Entretanto, antes de seguir para os parâmetros é fundamental deter-se na compreensão do que se constitui um evento que agrava as situações de insegurança social.

O evento é compreendido como uma situação inesperada e atípica, possuindo como uma das principais características a alteração na dinâmica e na vivência das famílias e ou indivíduos. Um evento, como o próprio nome já diz, não está para uma situação já instalada na vivência destes.

É consenso que contextos de insegurança e desproteção social já instalados, carecem de processos interventivos por parte dos serviços socioassistenciais,

entretanto, por não se tratarem de uma eventualidade, a retaguarda e a estratégia de atuação não consistirá na oferta do Benefício Eventual, já que este possui, em sua essência, o caráter inegociável de contribuir para o fortalecimento dos processos interventivos dos serviços, mediante contextos em que são identificadas situações atípicas.

Essas situações ocorrem com temporalidades determinadas. Embora não caiba a constituição de marcadores temporais rígidos para todas as situações eventuais, é necessário analisar que um evento é composto obrigatoriamente, pela marcação no tempo. Manter observância ao evento associado ao tempo é fundamental para a concessão do Avise, visto que este benefício representa uma concessão imediata para cobrir desproteções sociais em virtude de eventos incertos, ocasionais e imponderáveis, ou seja, por realidades que ocorrem fora do cotidiano.

A identificação do evento atípico está diretamente associada ao reconhecimento da especificidade do fato, sendo este o desencadeador da situação vivenciada que agrava o contexto de insegurança social. Trata-se portanto, de olhar e compreender o Benefício Eventual como parte do campo de proteção social, que nesse caso, não é uma atenção frente à vivência contínua de insegurança social ainda que essa possa também gerar episódios inesperados que requeiram provisão e atenção estatal.

Por isso, é importante e necessária a demarcação da diferença entre a vivência permanente da situação de insegurança social e a temporalidade atribuída a esse contexto em virtude do evento, do episódio específico. Ou seja, uma situação de insegurança social é diferente de uma situação de agravo dessa insegurança social, já que a primeira se associa a ideia de condição e a segunda, de um evento. (BOVOLENTA, 2017, p.135).

Tratar como provisórias, eventuais e pontuais as situações que reclamam atenção estatal mais ampliada, é uma forma de reduzir os fenômenos que desencadeiam a desproteção social, acabando por torná-los simplistas e efêmeros, isentando o aprofundamento do debate sobre os direitos sociais e humanos, tornando-se apenas uma focalização residual.

Com essa compreensão, a observância dos critérios, do evento que agrava as situações de insegurança social e dos parâmetros abaixo mencionados, estão postos os fundamentos que irão nortear a dimensão teórico-metodológica e técnico-operativa das equipes dos serviços socioassistenciais que farão a concessão do

benefício.

Entretanto, há parâmetros específicos para identificação dos eventos que agravam os contextos de insegurança social. Sendo: as situações de nascimento, morte e desastres naturais que estão previstas no artigo 22 da Loas.

Essas situações, ocorridas de forma inesperada, podem impactar a realidade de uma família aumentando uma condição de desproteção já instalada, seja no campo material, seja no campo relacional. A concessão do Avise nessas situações pode proporcionar à família e indivíduos um apoio para aquisição de itens necessários, bem como o desenvolvimento de autonomia e fortalecimento de vínculos.

A vivência dessas situações fragiliza a autonomia, bem como a convivência familiar e comunitária, além de dificultar o acesso a bens materiais necessários à reprodução da vida diária. O Avise, em casos de ocorrência de eventos dessa natureza, ofertado em conjunto com outras aquisições da Assistência Social, pode colaborar para a restauração das seguranças sociais.

Abaixo, apresentam-se os parâmetros para contribuir na identificação das situações vivências de vulnerabilidades relacionais no referido caderno que podem agravar os contextos de insegurança social:

- a) Vivenciar situação de insegurança social agravada ou gerada pelo nascimento de um novo membro:

Que ao ocorrer, agrava ou gera uma situação de insegurança social em razão da alteração da dinâmica relacional e da provisão material, tendo em vista as necessidades que o novo membro da família requer, como também a nutriz. Este evento, ao provocar repercussões nos vínculos familiares, na convivência familiar, bem como na autonomia e na provisão material da família, convoca um conjunto de intervenções com vistas a fortalecer e restaurar as seguranças sociais.

- b) Vivenciar situação de insegurança social agravada ou gerada por morte de membro da família:

O falecimento de um membro da família, além de compor um quadro de fragilização pela perda, tende a se tornar ainda mais agravado quando a pessoa falecida possuía funções voltadas à subsistência material dos demais membros. O contexto de falecimento requer uma atenção voltada para a segurança do convívio,

visto que a perda de um integrante pode gerar outras formas de organização e relação intrafamiliar. Historicamente, a oferta da política de assistência social para contextos dessa natureza se restringia a gratuidade no sepultamento e ao fornecimento de insumos (serviços funerários). O avanço na concepção permite alcançar o entendimento de que o contexto de falecimento em uma família requer uma atenção voltada para a segurança do convívio, visto que a perda de um integrante pode gerar outras formas de organização e relação intrafamiliar, sendo o Avise uma das possíveis retaguardas para essa atenção.

c) Vivenciar situação de insegurança social decorrente de desastres naturais:

É o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua condição de lidar com o problema sendo meios próprios.

d) Eventos circunstanciais associados à vivência de violências:

É o ponto extremo do exercício de poder de uma pessoa ou grupo sobre outra pessoa ou grupo, em que o uso de força física e/ou psicológica induz e/ou obriga a realização de atos e condutas em que aquele que realiza não quer ou não sabe por que faz. Muitas situações de violência ocorrem entre pessoas e grupos que têm fortes laços relacionais e de responsabilidade formal no cuidado. A estas se somam outras situações, como trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, maus-tratos em decorrência da orientação afetiva, violência doméstica contra mulheres, dentro outros.

e) Eventos circunstanciais associados à vivência de abandono:

As situações de abandono se configuram pelo contexto de vivência de relações de proximidade e responsabilidade negligenciadas, restringido as capacidades vitais das pessoas ou grupos que sofrem com esta ação. O abandono pode ser motivado pela ausência de recursos para lidar com conflitos, pela desconstrução ou inexistência de afeto que estimula o cuidado ou até mesmo pelo preconceito em relação a membros que compõe determinado grupo.

f) Eventos circunstanciais associados à vivência de conflitos:

Aparece quando é necessário tomar uma decisão coletiva, quando é preciso chegar a um consenso. Expressa o confronto de valores, interesses e autoridade nas relações entre pessoas e grupos. O conflito se configura como vulnerabilidade sempre que produz sofrimento ético/político por denotar que as diferenças são vividas como desigualdade e que prevalece a vontade daqueles com maior poder.

g) Eventos circunstanciais associados à vivência de preconceito ou discriminação:

Acontece quando uma condição concreta da pessoa ou grupo é tomada como explicação para desvalorizá-la (o), diminuir sua importância e, conseqüentemente, seu poder de decisão sobre si mesmo e sobre a sociedade. As pessoas e/ou grupos vítimas de preconceitos vivenciam limites e restrições concretas e /ou simbólicas para a realização de seus interesses, escolhas e oportunidades de desenvolvimento pessoal e de autonomia.

h) Eventos circunstanciais associados à vivência de apartação:

Caracteriza-se por impedimentos à convivência pela distância física ou pela cultura, religiosidade, origens e modos de vida. A apartação ocorre quando os aspectos mencionados são atribuídos de forma preconceituosa a essas pessoas e grupos, tornando inviável sua permanência nos lugares em que escolheram viver.

i) Eventos circunstanciais associados à vivência de confinamento:

Acontece quando um grupo social enxerga que determinadas pessoas representam perigo para si ou para os outros. A prisão, o hospital psiquiátrico e, às vezes, a própria moradia são as barreiras físicas que concretizam essa visão, que não raras vezes, decorre de preconceito, falta de informação ou da tentativa de preservação da integridade física e subjetiva dos responsáveis pelo confinamento, de modo que todo o grupo afetivo ligado a essa condição também tem suas capacidades fragilizadas, uma vez que se priva de usufruir do convívio com elas, tornando vulnerável todos os envolvidos.

j) Eventos circunstanciais associados à vivência de isolamento:

Pode ocorrer em situações de adoecimento ou de longos tratamentos, sequelas de acidentes, pessoas com deficiências, pessoas com estética muito diferente, idosos com mobilidade prejudicada. Essas situações são tomadas como motivo para isolar as pessoas em decorrência da dependência, de discriminações e da intensa restrição de ação que elas vivenciam. Diante do isolamento, essas pessoas frequentemente são estigmatizadas como se sua característica física ou estado emocional fossem os únicos aspectos de sua vida sobre os quais se pode falar. Limitadas em todas as outras dimensões de sua vida, veem seu convívio se restringir, em um ciclo vicioso difícil de ser interrompido, tornando-se cada vez mais inseguras e vulneráveis.

Vale destacar que nem todos os casos de nascimento, morte, desastre, violências, abandono, conflitos, preconceito/discriminação, apartação, confinamento e isolamento serão objetos para concessão do Avise, mas sim aqueles em que eventos deste tipo acometem a família de forma inesperada e agravam sua situação de insegurança social.

Por fim, vale ressaltar que as situações identificadas como eventuais nem sempre requerem tão somente respostas eventuais, estas devem ser emergenciais e de prontidão, mas não devem acontecer de forma isolada, ou seja, o benefício eventual não se finda na ação de sua oferta, ainda que cumpra um objetivo. Por isso, a reiterada afirmativa de que a concessão do benefício jamais deverá estar apartada da oferta de serviços socioassistenciais.

Com a observância das condições abaixo elencadas, poderá haver prorrogação de recebimento do benefício, como esclarecido por mais uma vez em um prazo de um ano:

- a) O evento que acometeu a família ou o indivíduo permanece agravando a situação de insegurança social;
- b) A primeira oferta contribuiu para minimizar os efeitos causados pelo evento, mas este ainda persiste;
- c) Uma nova concessão contribuirá de forma significativa para atenuar os efeitos dos riscos, perdas ou danos circunstanciais que acometeram a família.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou apresentar uma discussão que se coloca na pauta de formulação de políticas públicas: a dicotomia existente de qual melhor modelo de cobertura a ser adotado na configuração de políticas sociais, se focalizado ou universal.

Sendo que, o estudo foi suscitado pelos debates existentes sobre as formas de cobertura das políticas públicas, sempre com argumentos passionais para a adoção de um determinado modelo em detrimento do outro, sem considerar uma confluência positiva entre ambos.

Particularmente, nele abordou-se a possibilidade no que se refere a complementariedade quando são adotados de maneira sinérgica e convergente para garantir equidade no acesso aos serviços e às ações de determinada política, oportunizando assim, a diminuição das desigualdades sociais e ampliação da proteção social do Estado.

Cabendo destaque, que a discussão não foi centralizada tão somente na análise desta dualidade, mas a ela foram relacionadas as questões que estão intimamente ligadas aos mecanismos e dinâmicas contidas nas políticas sociais, ou seja, os novos riscos criados, tal como o envelhecimento da população e os diversificados arranjos familiares, que requisitam dos formuladores de políticas sociais um “conhecimento mais denso sobre aspectos demográficos, sociológicos e territoriais da privação que se quer atender ou do direito que se quer implementar, além dos aspectos propriamente econômicos.” (KERSTENETZKY, 2006, p.570).

Contudo, pretendeu-se ter como ponto norteador desta pesquisa a seguinte questão: é possível afirmar que é possível a convergência de políticas focalizadas em uma política universal?

A intenção primeira foi de se fazer apontamentos que auxiliassem no entendimento de elementos conceituais nas formas de coberturas das políticas públicas, se universal ou focal, partindo do pressuposto como forma de implantação a opção por um reforçamento mútuo. Sendo que, os argumentos posicionados tiveram especial ênfase na focalização e estando esta a favor de ações de natureza equitativa e eficiente, tomadas, portanto, como via para a universalização.

Assim, tomou-se a focalização como um requisito da universalização de

direitos efetivos, compatível com o princípio da retificação ou da reparação e, portanto, com a concepção de justiça social, alinhada à perspectiva adota por BOSCHETTI e TEIXEIRA (2004, p.04) ,onde “focalizar não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aquelas que necessitam de atenção especial para reduzir as desigualdades” . Já que:

Os processos sociais geram um complexo quadro de situações específicas, do qual são produzidas necessidades determinadas socialmente. Devem ser apontados, portanto, tanto os fatores internos, ligados às circunstâncias do ciclo vital do ser humano, as quais normalmente fogem ao controle individual e coletivo dos indivíduos, como os fatores externos, determinados pela dinâmica coletiva de reprodução da vida social. As necessidades emergentes dependerão do peso maior ou menor desses fatores, que poderá determinar a intervenção estatal. (ABRANCHES, et al., 1987, p. 62).

Partindo desse ponto de análise, compreendeu-se que para se atingir o caráter universal de determinada política, faz-se necessário tomar como estratégia políticas focalizadas como universalizadora de sua finalidade principal.

Segundo a CEPAL (1995), não há fórmulas exatas para dizer como se deve focalizar, ou qual tipo de política se deve adotar. Pois depende de inúmeras variáveis, dentre estas: das necessidades encontradas, dos tipos de programas aplicados e das possíveis respostas a serem obtidas.

Desse modo, sem perder de vista caráter universal das políticas sociais, o debate trazido para essa arena, de qual a melhor forma de cobertura para políticas públicas, que constantemente retoma a associação de políticas focalizadas ao modelo neoliberal de mínimos sociais voltados aos miseráveis, aqui não foi colocado de maneira tão simplista, já que a focalização pensada nessa direção pode ocasionar a perda de importantes ações necessárias de assistência às populações em desproteção social, fato que excluiria um grande contingente de indivíduos a quem o Estado tem de afiançá-la.

É nessa direção de realização de justiça social, sobretudo quando ocorrem situações em que ela é confiscada, é que nossos estudos foram conduzidos, tendo por base o reconhecimento da igualdade de direitos.

Por isso, nesse ensaio, nos inspiramos nos adeptos da focalização ou do universalismo segmentado, os quais defendem esse direcionamento por acreditarem aplicar critérios redistributivos e igualitaristas com mais eficácia e moralidade; de

enfrentarem situações de pobreza e exclusão de forma mais orientada e efetiva; de renderem gastos menores e, tecnicamente atuarem de forma mais eficaz na gerência de programas, projetos, bens e serviços a serem desenvolvidos; constituindo assim uma possibilidade de proteção social equânime.

Nesse sentido, as políticas sociais constituem parte do processo estatal de transferência e distribuição de recursos fundamentais à existência de grupos socialmente fragilizados pela própria dinâmica do Capitalismo, donde existe dois pontos críticos para os quais devem convergir os olhares do poder estatal: a acumulação da riqueza produzida socialmente por alguns grupos sociais e as necessidades básicas para a existência de outros.

Levar em consideração o que KERSTENETZKY (2006) nos apontou, ao discorrer sobre temática abordada, se faz imprescindível: “a escolha do grau de focalização ou universalização em cada ação ou serviço de determinada política, poderá ser transferida ao campo da "tecnologia social", do cálculo da eficiência social, deixando de suscitar maiores paixões, pelo menos ao se buscar à equidade.”

Logo, no sentido mencionado, a focalização tem por objetivo diminuir as distâncias entre a legalidade de uma determinada política universal e a necessidade de se garantir efetivamente o acesso a tal política, já que a ação focalizada deve considerar não apenas os fatores elementares sobre as necessidades, mas também ser vista como uma estratégia para universalizar o acesso a direitos. Para melhor compressão, cabe um exemplo diverso do citado no estudo, os de programas diretamente relacionados à educação (merenda, livro didático, suportes pedagógicos etc.), que funcionam como suportes operacionais assegurados por direitos sociais.

Perante a esses contextos, a focalização ao suprir eficazmente e equitativamente a função de afiançar os direitos sociais, concernentes às políticas sociais e ao ser reconhecida como uma via de tecnologia social, se torna um caminho para garantir a universalidade de políticas tidas como universais.

Portanto, universalização e focalização aparecem, então, como métodos complementares de implementação de uma noção de justiça social, comprometida com a redistribuição de bens e serviços a aqueles excluídos de políticas públicas por determinações variadas, o que significa conseguir incorporar o diverso como força capaz de construir a universalidade pelo reconhecimento da diferença.

Busca-se assim, nesse tipo estratégia, o entendimento da diversidade como força humanizadora que se manifesta pelo reconhecimento do outro, suas

particularidades, necessidades, e direitos, entre os quais, o direito a ter a segurança social ao poder contar com proteção social pública face às desproteções sociais vivenciadas de forma individual, relacional em família, seja esta nuclear ou estendida, relacional ou coletiva, a partir do território de vivência ou de outras formas associativas.

O grande desafio, porém, é encontrar um equilíbrio entre os níveis de focalização, de modo que em conjunto ao caráter universal de uma determinada política, possa vir a gerar os melhores resultados possíveis, seja em termos de eficiência, seja em termos de justiça social.

Provavelmente, para se definir o grau de focalização, haverá a necessidade de um intercruzamento indicadores desfavoráveis, que muitas vezes se sobrepõem, tais como: renda, etnia, raça, cor, gênero, condição de saúde, local e condições de moradia, nível de escolaridade, ciclo de vida, ocupação, origem, debilidade de suas relações sociais, provisão familiar etc., já que a debilidade desses fatores, se somados, levam sujeitos e coletivos para zonas de vulnerabilidade social.

Cabendo destaque, que a caracterização de grupos sociais não deve ser feita apenas a partir de suas características sociais. Pois a localização de cada grupo social no espaço lhe confere diferentes oportunidades em termos de acesso ao mercado de trabalho, a amenidades e às políticas estatais. Esta compreensão nos leva ao entendimento fundante da proteção social, ela se apresenta fundamental a partir das condições concretas do cotidiano do lugar onde se vive e dos acessos que ela oportuniza.

Conhecer as expressões de desproteção social é um elemento tão fundamental quanto a provisão de proteção social.

Todavia, em uma sociedade marcada pelas profundas assimetrias como a brasileira, com um déficit social gigantesco, em uma conjuntura de crescimento econômico fortemente comprometido, com queda contínua de oportunidades de trabalho, proporcionalmente ao crescimento demográfico e de diminuição proporcional da população economicamente ativa no mercado formal de força de trabalho, a atuação das políticas sociais mostra-se cada vez mais desafiadora.

Isto posto, buscou-se o entendimento sobre a conciliação entre os princípios da universalidade e da focalização, em um reforçamento mútuo, como basilar para o atendimento às necessidades sociais que levam a situações de inseguranças sociais, o que implica em uma ação planejada e estratégica como demonstrado.

Foi frente a esse cenário de intersecções entre os campos da provisão de serviços à populações vulneráveis, de diferentes perfis, trabalhando com públicos particularmente marcados por processos históricos de sujeição social, que ocorreu o desenvolvimento de uma “tecnologia” de trabalho na Assistência Social do município de Belo Horizonte, orientada e embasada pelos princípios de proteção social comprometida com os ideais de justiça social, através da implantação do Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social - Avise, que trata-se uma ação focalizada que se dá dentro de um conjunto de atenções e provimentos dessa política pública, cuja a oferta se realiza essencialmente atrelada ao escopo dos serviços socioassistenciais ofertados pelo Suas.

Esta ação estratégica em Belo Horizonte estampa as premissas colocadas no estudo e ilustra a real possibilidade de convergência e de conciliação estratégica entre os princípios da universalidade e os da focalização na execução de uma dada política pública de caráter universal, pois ela expressa o seu preceito constitucional: “para quem dela necessitar” de proteção social. Além de consolidar o Sistema único de Assistência Social, como um dos sistemas públicos que tem finalidade de proteção social, ao afiançar as seguranças sociais por ela prescritas, como também essa ação focalizada aprimora e fortalece a atuação dos próprios serviços socioassistenciais e o Suas-BH, preservando assim o caráter universal da Assistência Social.

Atentarmos para o fato de que as discussões sobre as formas de cobertura das políticas não se limitam tão somente à esfera de políticas sociais ou um simples mecanismo instrumental a serviço das políticas públicas é imprescindível, já que elas são atravessadas de forma ampla por argumentos de cunho econômico e político, os quais possibilitam dizer que no debate a acerca dos rumos da política social é necessário para que não se perca a referência da âncora constitucional, a base que define a forma de cobertura e o que evita se transformarem em políticas residuais, ponto importante que não pode ser desconsiderado e que foi observado na formulação e na implantação do Avise.

Dessa forma, em grande medida, a sustentabilidade política de ações focalizados depende, da natureza dos acordos políticos que se fazem, o que deve ser interpretado não só como significado de continuidade, mas também a disponibilidade de recursos suficientes para garantir sua efetividade, dado que a proteção social não tem aderência com práticas dispersas, sem continuidade, sem perspectivas de se inscreverem no campo dos direitos sociais.

Fatos que elucidam que a focalização só tem condições de dar certo se controlada pelos interessados, o que extrapola os limites da política social e perpassa pelo entendimento da sociedade do que é controle social, mas, no caso, está garantida no arcabouço normativo da política abordada.

Frente as essas ponderações, infere-se que adoção de ações focalizadas em políticas universais não são excludentes, muito antes pelo contrário, há uma potencialidade imensa quando existe uma convergência entre ambas.

Como afirma OCAMPO:

[...] em países donde los niveles de pobreza son todavía muy elevados, los programas de asistencia social pueden tener efectos redistributivos importantes y deben ser, por lo tanto, un pilar del sistema. Un requisito que deben cumplir estos programas, en el marco de los principios de la política social que hemos formulado, es su vocación universal hacia los grupos sociales que se consideran objetivos (programas de nutrición, subsidios condicionados y pensiones a ancianos indigentes, entre otros). Pero dichos programas deben considerarse como subsidiarios de una política social básica de carácter universal y, por esse motivo, deben integrarse, en la medida de lo posible, a dicha política. [...] función es servir de puente para garantizar que sectores con dificultades para acceder a los servicios sociales básicos universales puedan obtener dicho acceso. En todos estos casos, la focalización (o selectividad) debe ser vista como un instrumento de la universalización, nunca como un sustituto de ella [...] (Ocampo, J.A., 2008, s/p).

Nesse sentido, dado ao contexto brasileiro, onde existe um amplo contingente populacional em situação de desvantagem social e elevados graus de desigualdades na distribuição de renda e acesso aos bens e serviços, percebe-se que se faz necessário, através da de novas tecnologias sociais, desenvolver outras formas de cobertura em políticas públicas para o enfrentamento das variadas questões sociais que se colocam para a agenda pública: políticas focalizadas de combate às desvantagens sociais e de acesso privilegiado a bens e serviços para alguns segmentos; políticas distributivistas, que diminuam as desigualdades; e políticas de corte universal, que promovam os direitos sociais de cidadania e equidade; onde haja um movimento comum, convergente e sinérgico para interseção entre todas elas quando necessário, tornando-se assim um forte arsenal para promoção de proteção social estatal.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. A. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.
- ALMEIDA, Érica T. Vieira de. Assistência Social E Cidadania: Um diálogo necessário. *In: Vértices*, Rio de Janeiro. v. 6. n. 1. jan./abr. 2004.
- ALMEIDA, L. C. Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão? **Revista Espaço Acadêmico**, v.11, n.123, p. 145-151, 2011.
- ALMEIDA, P. F.; GIOVANELLA, L.; MATTOS, M. Sistema de saúde brasileiro: dilemas da universalização. **Saúde em Debate**, São Paulo, v. 26, n. 61, p. 137-54, 2002.
- ALVARENGA, Lúvia Vilas-Bôas. A Focalização e Universalização na Política Social Brasileira: Opostos e Complementares. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, CEDE: Centro de Estudo sobre Desigualdade e Desenvolvimento – UFF, n. 56, out. 2011.
- ARIAS, Patricia Home. Caracterización del modelo de universalización y focalización utilizado en las políticas públicas. **Revista Ciencias Humanas** – v. 9, n. 1. jul./dez. 2012.
- ARRETCHE, Marta. (org). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp. Cem, 2015.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico (BIB) das Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, n. 39, 1995.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta; PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Editora Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.
- BANCO MUNDIAL. **Rompendo o ciclo da pobreza crônica na América Latina e no Caribe**. 09 mar. 2005. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/03/09/breaking-the-cycle-of-chronic-poverty-in-latin-america-and-the-caribbean>. Acesso em 08 dez 2021.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Contra reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. **Serviço Social e Sociedade**, n. 73. São Paulo: Cortez, 2019.
- BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.099/2019 que **regulamenta a concessão do benefício eventual Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social** no Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte; Diário oficial do Município de Belo Horizonte, 2019.
- BELO HORIZONTE. Instrução operacional SUASS/SMASAC nº 05/2019; **regulamenta a concessão do benefício eventual Auxílio por Vivência de Situação de Insegurança Social no Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte**; Diário oficial do Município de Belo Horizonte, 2019a.
- BELO HORIZONTE. Resolução CMAS/BH Nº 29 DE 08 DE NOVEMBRO DE

2017, que regulamenta critérios e prazos para concessão dos Benefícios Eventuais no município de Belo Horizonte e dá outras providências; **Diário oficial do Município de Belo Horizonte**, 2017.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.836, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município, institui o Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte – SUAS-BH e dá outras providências; **Diário oficial do Município de Belo Horizonte**, 2015.

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

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra O. Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil. *In: Congresso latinoamericano de escuelas de trabajo social*. 2003. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-081.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BOVOLENTA, Gisele A.. **Benefício Eventual e Assistência Social: uma emergência – uma proteção social**. São Paulo: Paco, 2017.

BRASIL. **Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº1/92 a 26/00 e Emendas Constitucionais de Revisão nº1 a 6/94**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

_____. Decreto n. 1.605, de 25 de agosto de 1995. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1605-25-agosto-1995-431713-publicacaooriginal-1-pe.html>.

_____. Decreto federal n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm.

_____. Lei Federal n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

_____. Lei Federal n. 10.741, de 01 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm.

_____. Lei Federal n. 12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm.

_____. Resolução CIT n. 07, de 10 de setembro de 2009. Institui o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=111982>.

_____. Resolução CNAS n. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf.

_____. Resolução CNAS n. 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=102523>.

_____. Resolução CNAS n. 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. *In*: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004**. Brasília [2005]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucao-cnas-no-145-de-15-de-outubro-de-2004>. Acesso em: 10 dez. 2021.

_____. Resolução CNAS n. 212, de 19 de outubro de 2006. Propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social, **Diário oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.207, p. 111-114, 27 out. 2006.

_____. Resolução CNAS n. 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/Suas e os princípios éticos para os trabalhadores da assistência social. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104175>.

_____. Resolução CNAS n. 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-Suas, 2012. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012/>. Acesso em 10 dez. 2021.

_____. Resolução CNAS n. 39, de 09 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde, **Diário oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.240, p. 105-107, 2010.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas, **Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**, Caxambu, 2005. p. 23 -52.

CARNEIRO JUNIOR, N. *et al.* A construção da equidade no acesso às políticas públicas: uma experiência de articulação inter-setorial e inter-institucional na área central do município de São Paulo, **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 95-104, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTEL, Robert. As transformações da Questão Social. 3 ed. *In*: Desigualdade e questão social. São Paulo: EDUC, 2008.

CASTEL, Robert. Desestruturação do mundo do trabalho e suas implicações para a política social. *In*: PEREIRA, PAP *et al.* (org). **Política social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamentode serviço Social, 2009.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CEPAL. **Cuadernos de la Cepal**: Focalización y pobreza. Santiago. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1995.

CEPAL. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. Santiago de Chile: Naciones Unidas-

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000.

CONCEPÇÃO e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS; UNESCO, 2009.

COSTA, N R. A Proteção Social no Brasil: universalismo e focalização nos Governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.14, n.3, pp. 693-706, 2009.

COUTINHO, Marcelo; SANT'ANNA, Julia. **Estados de reacomodação social: políticas e políticas de combate à pobreza na América do Sul. Estudos e Cenários.** Rio de Janeiro: OPSA-IUPRJ/UCAM, 2008.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009, pp. 205-219.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. *In: UDE, W. et. al. Políticas Públicas.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In: MATO, Daniel (coord.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.* Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp.95-110.

DEMO, Pedro. **Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade.** Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. Focalização de políticas sociais, debate perdido, mais perdido que agenda perdida. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n. 76, 2003.

DINIZ, E., 1997. Em busca de um novo paradigma: A reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *In: DINIZ, Eli (org.). Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil 1985-95.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997, pp. 175-202.

DRAIBE, S. M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v.15, n.2, 2003, pp. 63-101.

_____. As políticas sociais nos anos 1990. *In: BAUMANN, R. (org.). Brasil: uma década em transição.* Rio de Janeiro: Campus/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1999, pp. 101-142.

_____. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In: 30º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS: GT19; Políticas Públicas/Sessão 1; Reformas Institucionais e Políticas Sociais.* 2006, Caxambu.

_____. O padrão Brasileiro de Proteção Social. **Análise Conjuntural Curitiba**, v.8, n. 2, fev., 1986, pp.13-9.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em perspectiva.** v. 11, n. 4, pp. 3-15, 1997.

DRAIBE, S. M.; HENRIQUE, W. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.3, n.6, fev., 1988.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias do *Welfare State*. Tradução de

Dinah de Abreu Azevedo. **Lua Nova**, n. 24, 1991.

_____. Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986. **Análise Social**, v. 28, n. 122, pp. 589-606, 1993.

FAGNANI, E. Política social impactos conservadores no Brasil: 1964-92. **Cadernos FUNDAP**, n. 21, pp. 59-102, 1997 apud SILVA, Ademir A. Política social e política econômica. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 53, pp. 189-191, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**. Rio de Janeiro, n. 46, pp.38-71, 1998.

FRANCO, Rolando. **Paradigmas de política social em América Latina**. Santiago: CEPAL, 1996.

FREITAS, N. E. de. O SUAS e o princípio da universalidade. **Revista Psicologia: Ciência e profissão**. Brasília, v. 7, n. 7, jul., 2010.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Arte Nova, 1977.

GAETANI, Francisco. Gestão e avaliação de políticas e programassociais: subsídios para discussão, **Cadernos de Textos**, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro / Escola de Governo, n. 3, jul.1997.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *In*: IPEA. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 1, n.1, 2001, p.7-70.

GIOVANNI, Di. Sistemas de proteção social: Uma introdução conceitual. *In*: OLIVEIRA, M. A. (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1988.

GOFFMAN, E. **Estigma** – notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Tradução de Mathias Lamber. [S. l.: s. n.], 2004. (Versão digitalizada).

GOMES, Ana Lígia. **Subsídios para orientações técnicas sobre a caracterização de provisões dos Benefícios Eventuais em situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, bem como quanto a sua regulamentação, gestão e prestação**. 2015. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PRODUTO%204_vf.pdf

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) sociais, **Cadernos Cedex**, Ano XXI, n.55, nov., 2001.

IVO, Anete Brito Leal. A Reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado, **São Paulo em Perspectiva**, v.18,n.2, 2004, p.57-67.

JACCOUD, Luciana Barros. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas, **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). n. 36, 2011.

JOHNSON, Guillermo Alfredo. Os alicerces das políticas públicas: adversidades da universalização. *In*: FAISTING, André Luiz; FARIAS, Marisa de Fátima Lomba de

(Org.). **Direitos Humanos, Diversidade e Movimentos Sociais: um diálogo Necessário**. Dourados: Editora UFGD, 2011. p.179-203

KAZTMAN, R. *et al.* **Vulnerabilidad activos y exclusión social en Argentina y Uruguay**. Santiago de Chile: OIT, 2002. (Documento de trabajo; 107).

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. Políticas Sociais: focalização ou universalização. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, pp. 564-574, out.-dez., 2006.

_____. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.52, n.1, 2009, p.53-83.

_____. Social policy: targeting or universalism. **Brazilian Journal of Political Economy**. v. 26, n. 4, pp. 564-574, jul.-set., 2006.

KLIKSBERG, Bernardo. Gerenciamento social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras. *In*: Kliksberg, B (org.). **Pobreza: uma questão inadiável**. Brasília: ENAP, 1994.

_____. Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando mitos. **Pap. poblac**, Toluca , v. 8, n. 34, pp. 9-42, 2002 .

_____. **O desafio da exclusão**. Para uma gestão social eficiente. São Paulo: Edições Fundap, 1997. (caps. 4 e 7).

LARIÚ, Cecília Ishikawa. A política social que queremos: um embate entre a universalização e focalização, **Revista do Serviço Público**, Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, v.55,n.4, out-dez, 2004. p.71-75.

LAUTIER, Bruno. O difícil percurso para a universalização da proteção social na América Latina. *In*:COUTINHO, Joana Aparecida; LOPES, Josefa Batista (org.). **Crise do Capital, lutas sociais e políticas públicas**. São Paulo: Xamã, 2012. p.123-146.

LICHA, Isabel. El enfoque de gerencia social, **Diseño y gerencia de políticas y programas sociales**, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), jun. 1999.

LIMA, J. C. *et al.* Desigualdades no acesso e utilização de serviços de saúde no Brasil, **Saúde em Debate**, São Paulo, v. 26, n. 60, p. 62-70, 2002.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora UnB, 1981.

LUSTIG, Nora; *et. al.* Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble casualidad. La Teoría del Desarrollo en los Albores del siglo XXI, 2001, Santiago de Chile. **Anais eletrônicos**. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34862/S2001536_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

MARANHÃO, César Henrique; FERNANDES, A. E. M. **O trabalho e a nova ordem de proteção social no Brasil**. 2001. (Relatório de pesquisa)

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de

Janeiro: Zahar, 1967a.

_____. **Política social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967b.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2015.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990, **Texto para Discussão** Brasília, IPEA, n 852, dez. 2001.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora; SQUINCA, Flávia. Transferência de renda para população com deficiência no Brasil: uma análise do benefício de prestação continuada, **Texto para Discussão** Brasília, IPEA, n 1184, 2006.

MINAYO, M. C. S. Condiciones de vida, desigualdad y salud a partir del caso brasileño. *In*: BRICEÑO-LEON, R.; MINAYO, M. C. S.; COIMBRA JR, C. E. A. (Coord.). **Salud y equidad: una mirada desde las ciencias sociales**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000.

MIOTO, R. C. T; LIMA, T. C. S. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. **Textos e Contextos**. Porto Alegre, v. 8, n. 1, pp. 22-48, 2009. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/5673/4126>.

MOKATE, Karen. **El monitoreo y la evaluación: Herramientas indispensables de la gerencia social**. Washington: INDES-BID, 2000.

MONTEIRO, C. A.(org.). **Velhos e novos males de saúde no Brasil: a evolução do país e de suas doenças**. São Paulo: Hucitec, 2000.

MORA Q., Mario. Responsabilización por el control de resultados. *In*: CLAD/BID. **La responsabilización em la nueva gestión pública latiamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

NASCIMENTO, E. P. Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários, **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, p. 29-47, 1994.

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

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. O Estado de Bem-estar Social: origens e desenvolvimentos. **Revista Katálysis**, Florianópolis, Santa Catarina, UFSC, n.5, jul.-dez., 2001.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OCAMPO, José Antonio. Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización, *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Fundación Foro Nueva Sociedad, n.215, mai - jun., 2008.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. Tradução de Gamila Giorgetti e Tereza Lourenço. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. 307f. Tese (Dourado em Política Social) – Universidade de Brasília UnB, Instituto de Ciências Humanas –

IH, Departamento de Serviço Social Ser. Brasília, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. *In: Programa de Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 1*. Brasília: Cead, 1999.

_____. Centralização e exclusão social: duplo entrave à Política de Assistência Social. *Ser Social*, Brasília, n. 3, p. 119-133, 1998. Disponível em: http://http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/201/2263.

_____. **Crítica marxista da teoria e da prática da política social no capitalismo: peculiaridades da experiência brasileira**. Tese (Doutorado) — Universidade de Brasília/ Departamento de Sociologia, Brasília, 1987.

_____. **Necessidades Humanas**: subsídios às críticas dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Política social e democracia. *In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política Social e Democracia*. São Paulo: Editora Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012, p.221-238.

_____. **Política Social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2011a.

_____. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. Brasília: Núcleo de Estudo e Pesquisas em Políticas Sociais/Neppos, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. *In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. cap. 5, p. 106-130.

RACZYNSKI, Dagmar. **Estrategias para combatir la pobreza en America Latina : programas, instituciones y recursos**. 2 ed. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996. (Red de Centros de Investigacion Economica Aplicada)

_____. Focalizacion de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena. *In: Pizarro, C.; Raczyński, D.; Vial, J. (eds.). Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: CIEPLAN, 1995.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil, *Revista Pós-Ciências Sociais*, São Luis do Maranhão, v.1, n.11, 2009.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. *In: O estudo da política*: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARAIVA, André Luis L. R. Políticas sociais: focalização versus universalização, *Revista de Serviço Público*, Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.5, n.3, jul.-set., 2004.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAVIA, E.; FERRAREZI,*

E. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA e SILVA, O; YAZBEK, C; GIOVANNI, G. Di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos, **Caderno 48**, Nepp, Unicamp, 2000.

SINGER, P. Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado, **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 48, p. 39-65, 1997.

SKOCPOL, T. Targeting within Universalis: politically viable policies to combat poverty in the United States. *In*: JENCKS, Christopher; PETERSON, Paul E. (eds.). **The urban underclass**. Washington: Brookings Institution Press, 1991.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas: revista de ciências sociais**, Porto Alegre, v.6, n.1, p.39-58, jan. jun., 2006.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18 n.2, abr.-jun. 2004.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura, **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, jul.-dez., p.20-45, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 3, 1995.

STEIN, Rosa Helena. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social**, Departamento de Serviço Social da UnB. Brasília-DF, v.6, p.133-168, 2000.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate, **Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise**, Brasília, IPEA, n 7, p. 122-26, ago. 2003.

TRIVELINO, Alexandra de Souza. **Ação afirmativa e política social**: focalização como instrumento de justiça social. 2006. 131f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília UnB, Instituto de Ciências Humanas; IH, Departamento de Serviço Social – Ser. Brasília, 2006.

VÁZQUEZ, Daniel Arias. Modelos de classificação do Welfare State: as tipologias da Titmuss e Esping-Andersen. **Pensamento e realidade**. Puc, São Paulo, v.21, 2007.

VÁZQUEZ, Daniel Arias; DELAPLACE. D. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: Um Campo em Construção, **SUR**, [s.l.], v. 8, n. 14, p. 35-65, jun. 2011.

VIANNA, M. L. W. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. *In*: BRAVO M. I.; PEREIRA, P. (org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012. v.1.

YAZBEK, Maria C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do Suas. *In*: SUAS:

Configurando os eixos de mudança. 1 ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Instituto de estudos especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. ***SUR, Revista Internacional de Direitos Humanos***, [s.l.], v.3, n.4, p.144-159, 2006.