



7º Encontro Internacional de Política Social
14º Encontro Nacional de Política Social
Contrarreformas ou Revolução: respostas ao capitalismo em crise
Vitória (ES, Brasil), 03- a 06 de junho de 2019

Eixo: Análise, Avaliação e Financiamento das Políticas Públicas

Proteção Social x Integração entre Benefícios e Serviços na Política de Assistência Social: uma Equação Possível?

Resumo

No cenário atual, três grandes eixos de discussão chamam a atenção sobre as políticas sociais no Brasil: a) o modelo de proteção social brasileiro; b) a política de Assistência Social no Brasil e suas especificidades; e c) a integração entre os benefícios e serviços na política de Assistência Social. O presente estudo pretende trazer elementos para o debate e suscitar o papel da integração entre benefícios - o Programa Bolsa Família - e serviços, da política de Assistência Social, na proteção social básica, com vistas à formação de uma rede ampla de proteção social para os beneficiários, que não envolva apenas a política de Assistência Social, mas um conjunto de políticas sociais, tendo como referência o estudo de caso realizado nos dez (10) CRAS do município de Niterói/RJ.

Palavras-chave: Proteção Social; Política de Assistência Social; Programa Bolsa Família; Serviços; CRAS.

Social Protection x Integration of Benefits and Services in Social Assistance Policy: a Possible Equation?

Abstract

In the current scenario, three major lines of discussion call attention to social policies in Brazil: a) the Brazilian social protection model; b) the policy of Social Assistance in Brazil and its specificities; c) the integration between benefits and services in Social Assistance policy. The present study intends to bring elements to the debate and to raise the role of integration between benefits - the Bolsa Família Program - and services, Social Assistance policy, protection social protection for beneficiaries, which does not only involve Social Assistance policy, but a set of social policies, based on the case study carried out in the ten (10) municipality of Niterói / RJ.

Keywords: Social Protection; Social Assistance Policy; Programa Bolsa Família; Services; CRAS.

Introdução

O presente estudo é o resultado de muitas inquietações surgidas diante do processo contrarreformas que vem ocorrendo no Brasil, especialmente nos dois últimos anos, especialmente no que se refere a diminuição dos recursos para as políticas sociais, nos momentos de crise tanto do Estado quanto do capitalismo, por ocasião da conclusão da tese de doutoramento no Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RJ.

Ao realizarmos um apanhado sobre os resultados das pesquisas já executadas pelos autores, nos Núcleos de Pesquisa, na análise teórica, na pesquisa de campo, bem

como da experiência profissional, três grandes eixos de discussão chamam a atenção sobre as políticas sociais no Brasil, em especial à política de Assistência Social, que é tema do nossos estudos: o primeiro relacionado ao modelo de proteção social no Brasil; o segundo relacionado à política de Assistência Social no Brasil e suas especificidades, especialmente no que se refere ao seu modelo de execução e o terceiro, relacionado a integração entre benefícios e serviços na política de Assistência Social, na execução da proteção social básica nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), tendo como referência o estudo de caso realizado no município de Niterói/RJ.

Diante do exposto, o presente estudo pretende-se trazer elementos para o debate e suscitar o papel da integração entre benefícios - o Programa Bolsa Família - e serviços, da política de Assistência Social, na proteção social básica, com vistas à formação de uma rede ampla de proteção social para os beneficiários, que não envolva apenas a política de Assistência Social, mas um conjunto de políticas sociais.

Proteção Social x Integração entre benefícios e serviços na Política de Assistência Social: reflexões introdutórias

A partir dos elementos apontados na introdução é importante trazermos algumas reflexões sobre o modelo de proteção social brasileiro, a integração ente benefícios da política de Assistência Social, no caso em estudo, o Programa Bolsa Família e serviços, considerando as especificidades da política de Assistência Social, bem como a sua execução nos CRAS.

Como primeiro elemento, destacamos o modelo de proteção social brasileiro, que a partir do Sistema de Seguridade Social, instituído pela CF/88, observamos a conjugação de medidas públicas voltadas às provisões em caso de impossibilidade de manutenção no trabalho e frente às determinadas circunstâncias como pobreza e desemprego. Segundo Jaccoud (2009), este Sistema está constituído sobre três pilares, composto por políticas que contam com a arquitetura institucional, um aparato legislativo próprio e a autonomia administrativa, de gestão e de financiamento, quais sejam: Previdência Social, Assistência Social e Saúde, que vem a compor o tripé da seguridade social.

Diante desse cenário temos uma concepção que superou a lógica de mercado, rompendo com a visão restritiva de seguro, que vigorou até então, com seguranças alicerçadas apenas aos trabalhadores com vínculo empregatício formal e exigência de contribuição prévia, alcançado desta maneira os cidadãos que estão fora do mercado de

trabalho, com Programa Bolsa Família- PBF e o Benefício da Prestação Continuada- BPC, por exemplo.

A partir dessas premissas, podemos afirmar que ao longo da última década, o Brasil vinha buscando consolidar um modelo de proteção social que visava integrar acesso à transferência de renda com a integração de benefícios e serviços.

Para além da renda, este modelo tem buscado identificar e atuar na integralidade nas demandas das famílias beneficiárias do PBF e de benefícios sócio assistenciais como estratégias para ampliar as possibilidades de situação de pobreza e melhoria das suas condições de vida. (JACCOUD 2013, p. 129):

Destaca-se, porém que apesar dos avanços, os desafios ainda são muito amplos, havendo a necessidade da compreensão da realidade de vida das famílias beneficiárias do PBF e da integralidade de suas demandas, bem como do desenho do território no qual as mesmas estão inseridas, primando pela integração entre benefícios, serviços e transferência de renda não só na esfera da Assistência Social, mas também, pela articulação e intersetorialidade, com outras políticas – como saúde, educação, trabalho e renda.

Além disso, podemos citar, especialmente nos dois últimos altos e nas primeiras iniciativas do governo que ora está no poder, um amplo corte de recursos nas políticas públicas em especial no que se refere ao cancelamento de benefícios e a redução de gastos com serviços e com programas de geração de trabalho e renda, conforme trataremos mais adiante.

Já no que se refere ao segundo eixo, ligado às especificidades da política de Assistência Social no Brasil, nos permite afirmar que a trajetória da referida política não deixa dúvidas de que o seu campo de atuação não se limita a questão da pobreza monetária, mas busca afiançar direitos e a inclusão social, que exige a atenção em serviços que possam contribuir para o apoio às famílias e à ampliação de sua capacidade protetiva e de superação de situações de vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais. Destacamos esse aspecto como sendo de suma importância para a compreensão da necessidade de consolidar um sistema de políticas sociais voltado não apenas para a transferência de benefícios, mas também de focado na integração com serviços.

A evolução do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o atingimento das estimativas PBF, a universalização do BPC, o novo modelo de configuração do PETI em 2013 bem como o aprimoramento do Cadastro Único tem contribuído para construir no país um modelo de proteção social que trate das demandas das famílias na sua integralidade, ancorado na concepção multidimensional da pobreza. Ou seja, podemos

considerar que houveram avanços, porém não podemos afirmar que o modelo de proteção social no Brasil encontra-se consolidado, no que se refere a política de Assistência Social.

Considerando estas perspectivas, a execução da política de Assistência Social demanda a de estratégias que visem a gestão integrada entre os benefícios e os serviços como forma de viabilizar o acesso de famílias e indivíduos tanto às provisões no campo da renda (condições objetivas) quanto ao trabalho no campo não oriundo apenas da renda, mas a outras determinantes da pobreza (condições subjetivas).

Evidentemente deve ou pelo menos deveria existir ainda um compromisso ético, político, profissional e também a opção pela linha de atuação voltada para a integração na execução da política de Assistência Social, tanto por parte dos profissionais, como dos gestores. Frente a esse quadro, torna-se importante lembrar que a escolha do tema pressupõe desafios das questões ligadas a política de Assistência Social, ligadas a proteção social básica.

E é nesse caminho que vamos seguindo para o nosso terceiro eixo de discussão relacionado com as especificidades da política de Assistência Social, no que se refere à integração entre benefícios, no caso específico, o Programa Bolsa Família e os serviços na execução da proteção social básica nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), tendo como lócus de pesquisa o município de Niterói.

Sabemos, que apesar da existência de normativos legais e de documentos teóricos, na prática a intervenção profissional, seguindo as diretrizes depende de vários fatores, a começar pela decisão do gestor em implantar os modelos indicados, bem como as especificidades do território, as condições do CRAS como a nível estrutural quanto de recursos humanos, a práticas dos profissionais, o número de famílias a serem atendidas, a quantidade excessiva de demandas, muitas vezes muito maior que a oferta, as próprias condições de funcionamento dos equipamentos, pois muitos situam-se geograficamente em áreas de risco e de conflitos relacionados ao tráfico de drogas, dentre outros fatores.

E é nesse sentido que nos remetemos ao questionamento proposto no título da presente sessão: essa equação é possível? É possível por meio da execução da política de Assistência Social, na “ porta de entrada” dessa política, que são os CRAS, garantir/ampliar a proteção social aos cidadãos por meio da integração entre os benefícios, no caso dos beneficiários do Programa Bolsa Família e os serviços ofertados na proteção social básica, que seriam imediatas, nos demais benefícios e serviços da política de Assistência Social, bem como encaminhar para outras políticas, formando uma rede de proteção social, diante do cenário mundial atual, no que se refere ao capitalismo, em

especial, do cenário brasileiro, que é afetado pelo rebatimentos das consequências da crise capitalista mundial e da questão política que tende a um não investimento nas políticas sociais, gerando consequência diretamente na situação das pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade, atendidas na sua grande maioria nos CRAS.

Estado social x sistema de proteção social no cenário brasileiro: considerações fundantes para o debate

Para a compreensão do cenário político, econômico e social atual é necessário tecer algumas considerações sobre questão social, dada a sua relação com a necessidade da garantia de proteção social por parte do Estado aos seus cidadãos, bem como as implicações das ações necessárias para o seu enfrentamento no Brasil:

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção além da caridade e repressão. (Carvalho & Yamamoto, 1983, p.77)

Portanto, a questão social é uma categoria que expressa a contradição fundamental do modo capitalista de produção: está fundada na produção e apropriação da riqueza que é gerada socialmente pelos trabalhadores para os donos dos meios de produção. Como toda categoria arrancada do real, nós não vemos a questão social, vemos as suas expressões, que acabam sendo formadoras da pobreza e da desigualdade: o desemprego, o analfabetismo, a fome, a favela, a falta de leitos em hospitais, a violência, a inadimplência, etc.

Com a passagem do capitalismo para o modo de monopólios, que causou um cenário de agravamento das condições sociais, ampliando os riscos sociais, é necessário um conjunto de ações voltadas para o seu enfrentamento, com vistas à proteção social dos indivíduos e das famílias, garantindo assim um arcabouço de direitos para o cidadão, bem como de deveres para o Estado.

Conforme Castell: “A proteção social é condição para construir uma sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio do qual ninguém é excluído”. (Castell, 2005, p.92). Ou seja, aquele que deve ser protegido do ponto de vista social, deve dispor de direitos e de condições sociais mínimas para ter a sua independência, bem como garantir a sua sobrevivência com dignidade.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, temos um marco na conquista e ampliação de direitos sociais e na mudança de paradigma quanto ao papel do Estado, que é instado a deixar de atuar de forma residual e subsidiária e é convocado a assumir a sua primazia na promoção, proteção e defesa dos direitos dos cidadãos. Desde então, a concepção e a prática da proteção social no país têm sofrido profundas mudanças (YASBEK, 2012).

Com o advento da Carta Magna, o Sistema de Proteção Social Brasileiro pode ser compreendido como:

o conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura dos riscos sociais, garantia dos direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza (Cardoso Junior; Jaccoud, 2005, p. 194 in Andrade, 2011, p. 20).

Observa-se a partir da citação acima que no Brasil, a concepção de proteção social surge em torno do conceito de risco social, e intervenção pública passou a ser construída por meio da observação das transformações ocorridas no mundo trabalho e as vulnerabilidades a ele associadas, cuja responsabilidade até então era da esfera privada e estava centrada na proteção do trabalhador.

Nesse sentido é importante determinar o conceito de riscos sociais que podem ser compreendidos como aqueles relacionados a fatores que podem incidir sobre grupos ou indivíduos, tais como: doença, velhice, infância, invalidez, etc. E embora estivessem associados a condições naturais e/ou ambientais, são oriundos, quase sempre de fatores políticos, sociais ou culturais (Viana & Levcovitz, 2005).

A partir destes entendimentos, tanto no que se refere à proteção social, como riscos sociais, ocorre o desenho do papel da principal política pública com vistas ao enfrentamento da questão social e da garantia da proteção social, a política de Assistência Social: teoricamente destinada a aqueles que dele necessitarem e com um viés mais amplo, para além das garantias de renda, ou seja, afiançada num conjunto amplo de serviços, cujo objetivo consiste em prevenir os riscos sociais, garantir e ampliar a proteção social, com vistas a reduzir as vulnerabilidades diversas e a pobreza. E isto somente poderá ocorrer por meio de um conjunto articulado e integrado entre benefícios e serviços, das diversas políticas públicas e não apenas da política de Assistência Social, apesar desta ser vista como central, não poder ser compreendida como a única com tal responsabilidade.

No entanto, ao realizamos uma análise da realidade, o que acontece nos países capitalistas periféricos¹, como é o caso do Brasil, é a incapacidade do Estado em garantir proteção social na intensidade, quantidade e qualidade necessária, tanto no que se refere a benefícios quanto a serviços. Ou seja, o que vemos é justamente o contrário: uma ausência ou índices de proteção social mínimos que acabam provocando e mantendo as expressões da questão social, geradoras da pobreza e da desigualdade no país. E estas são marcas históricas e consolidadas, que além de paulatinamente agravadas pelas sucessivas crises econômicas e pela implementação de estratégias neoliberais, produziram profundas reformas no Estado, diminuindo a sua intervenção (“Estado mínimo para as políticas sociais e seus cidadãos”), ampliaram o número de pessoas e famílias em situação de extrema pobreza e pobreza.

De acordo com o pesquisador Ricardo Henriques (2003) no Brasil, ainda que em 30 anos, tenha-se alterado profundamente a estrutura social e urbana do país, constituindo-se uma infraestrutura básica e com grandes capacidades instaladas, inclusive em setores de ponta, o país não apresentou projetos para uma grande massa de pobres e registra um dos piores índices mundiais relativos à concentração de renda e parâmetros de justiça social, visto que em 2016 estava entre os 12 países do mundo com a pior desigualdade de renda. A capacidade do Brasil para transformar o crescimento econômico em desenvolvimento social tem-se revelado menor que do que nos países latinos americanos semelhantes (Hullen, 2015, p.31).

E é nesse cenário, que a garantia do acesso e da ampliação da proteção social, com a formação de um sistema integrado e articulado entre as políticas públicas, bem como entre benefícios e serviço na política de Assistência Social, acaba sendo colocado num patamar distante de acesso população brasileira que vive em situação de risco social.

Política de Assistência Social, proteção social e a integração entre benefícios e serviços na proteção social básica: a construção do arcabouço legal e teórico

Ao falarmos de proteção social associamos o termo a um conjunto de intervenções estatais e públicas com vistas a redução do conjunto de vulnerabilidades e

¹ São países capitalistas periféricos aqueles cujas características em comum são a elevada dívida externa, a dependência comercial e financeira, o atraso tecnológico, os baixos níveis de educação, saúde e higiene, a baixa expectativa de vida, a elevada taxa de natalidade e a baixa renda per capita.

riscos sociais. No Brasil, observamos historicamente que não se consolidou um conjunto de políticas públicas relacionadas a proteção social capazes de enfrentar a pobreza, que sempre surpreendeu tanto por sua intensidade, mas, sobretudo por sua estabilidade. E esta pobreza, que se produziu e reproduziu diante de um cenário de agravamento das expressões da questão social² acaba gerando paulatinamente profundas desigualdades que se mantêm inertes e resistem às mudanças estruturais e conjunturais das últimas décadas

Além disso, a intensificação das expressões da questão social foi agravada pelo processo de industrialização e capitalismo tardio e profundamente mantidas na contemporaneidade, aliadas a incapacidade do Estado em promover políticas públicas com perspectiva da sua redução

Para a compreensão da afirmação acima, de acordo com Paes de Barros (2001, p.23), a pobreza apresenta nuances peculiares e com estrita ligação com a desigualdade, tornando-se assim um desafio emergencial, o seu combate:

“No limiar do século XXI, o Brasil não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem a pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, mas/ que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo”.

Sendo assim, a etapa atual do capitalismo exige um debate sobre o papel do Estado no que se refere a proteção social com vistas a promoção de justiça social e a convergência das políticas sociais públicas para as reais necessidades da sociedade, com desenvolvimento sócio econômico sustentável, por meio de elaboração de estratégias voltadas ao enfrentamento da pobreza e conseqüente às expressões da questão social, que tem se agravado cada vez mais. Diante desse cenário no país, opta-se como estratégia para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais e como um dos componentes do sistema de proteção social de governo, os programas de transferência de renda com condicionalidades, no caso específico do nosso estudo o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família – PBF, surge no governo do presidente Lula e unificou os quatro programas existentes no governo FHC, o Bolsa Escola, o Vale Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, com alterações no seu formato e objetivos, especialmente, e criado com a justificativa de combater a miséria, a pobreza e

² São exemplos da expressão da questão social: o desemprego, o analfabetismo, a fome, a favela, a falta de leitos em hospitais, a violência, a inadimplência, etc.

a exclusão social, além de promover a emancipação das famílias mais pobres, o PBF foi lançado como a Política de Renda Mínima do Governo Federal, de caráter não contributivo, destinado ao público da política de Assistência Social, com condicionalidades de saúde, educação e assistência social e focalizado, ou seja destinado às famílias em situação de pobreza (renda per capita mensal de R\$ 85,01 até R\$ 170,00) e em situação de extrema pobreza (renda per capita mensal até R\$ 85,00).

Apesar dos avanços sociais com os programas de transferência de renda, 16 milhões de pessoas ainda permaneciam em situação de pobreza no Brasil, por isso em junho de 2011, é lançado o Programa Brasil Sem Miséria - PBSM, com o objetivo audacioso de erradicar a pobreza extrema no Brasil até 2014. O Plano previa que as frentes de atuação devem ser realizadas de forma integrada, por um conjunto de Ministérios, secretarias e órgãos do governo federal. Além de integrar ações já existentes, com outras elaboradas especificamente em seu âmbito, o Plano tinha como uma de suas diretrizes centrais o estabelecimento de parcerias com os governos estaduais e municipais, com entidades da sociedade civil e com empresas do setor privado, para que as famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda pudessem acessar serviços da política de Assistência Social e de outras políticas públicas.

Além do PBF, Com a previsão legal da política de Assistência Social e com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, em 2004, foi possível demarcar a responsabilidade do Estado brasileiro, em conferir e ampliar a proteção social aos cidadãos em situações de riscos e vulnerabilidade sociais. Ou seja , a partir da CF/88 a política de Assistência Social passa a ser um dever do Estado e um direito dos cidadãos que dela necessitarem.

Nesse sentido, vamos ter no Brasil um conjunto composto por arcabouços legais, benefícios e serviços que teriam como função precípua formar uma frente de atuação garantidora de proteção social e conseqüentemente, capaz de enfrentar a pobreza, por meio de um conjunto articulado de ações combativas das expressões da questão social. Após essa contextualização, torna-se necessário destacar que a política de Assistência Social difere-se do conceito de proteção social, sendo esta segunda mais ampla. De acordo com Jaccoub (2009, p.58), proteção social pode ser definida como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de riscos sociais ou de provisões sociais”. Por outro lado a política de Assistência Social é apenas uma das políticas públicas responsáveis pela garantia da proteção social, não sendo a única ou a principal responsável.

Porém, cabe destacar que a inclusão da política de Assistência Social no tripé da seguridade social foi um importante avanço no que se refere a ampliação do escopo da proteção social, como garantia estatal. Podemos citar como exemplo, conforme Sposati (2009), que a inserção da política de Assistência Social no campo da Seguridade Social passou a exigir-lhe organização e institucionalidade, necessárias para operar na perspectiva dos direitos sociais, que vão ser garantidores da proteção social, visto que a partir do momento em que uma política pública passa a ter previsão legal há a necessidade da construção de um arcabouço legal que permita a sua regulamentação e organização no território no que se refere a serviços e benefícios, equipamentos estatais, recursos humanos e custeio, por exemplo.

Com a inserção da política de Assistência Social no tripé da Seguridade Social, Desse modo, esta política configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. E passa a compor um dos tripés da proteção social que devem garantir as seguintes seguranças aos seus usuários: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.

E é nesse sentido que a CF/88, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993³, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), a NOBSUAS/2005, a Norma Operacional Básica do Suas⁴, Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS. (2009) e atualização da LOAS por meio da Lei 12345/2011 propuseram e orientaram à referida política comando único das ofertas da política de Assistência Social, consubstanciado em um arcabouço legal⁵ e normativo próprio.

A LOAS em 1993 assinala a política de Assistência Social como política social pública, inserida no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo da

³ Alterada pela Lei 12.435/2011

⁴ Alterada pela NOB/SUAS 2012

⁵ Além destes documentos legais há uma série de normativas como as Instruções Operacionais, Instruções Normativas, deliberações dos Conselhos Federal, Estaduais e Municipais de Assistência Social, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Comissão Intergestores Bipartites (CIB), além de manuais e orientações do Ministério de Desenvolvimento Social – MDS responsável pela execução da política de Assistência Social e pelo BPC e PBF.

Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social.

Já a PNAS (2004), materializa a LOAS, com a definição de aspectos importantes da política de Assistência Social como a sua função, seu público, suas ofertas e situações a serem atendidas, como também a concepção do que deve nortear os trabalhos da política de Assistência Social, orientados pela ótica do direito e pautada nos princípios da ética, do respeito à diversidade, dignidade e não discriminação (Jaccoud, 2013, p.103).

Com a NOB/SUAS 2005 foi criado um modelo de organização descentralizada dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais para todo o país, respeitando porém as especificidades locais e regionais, buscando diferenciar-se das práticas descontínuas, desfragmentadas e assistencialistas até então existentes.

Em 2009, com a discussão e aprovação na Comissão Intergestores Tripartite – CIT do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS, a execução da referida política passa a ter como norma orientadora a priorização das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda ou potenciais beneficiárias, como público prioritário para os serviços, que pode ser compreendido como um avanço significativo no que se refere ao acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e do BPC, do PETI e dos benefícios eventuais, nos locais onde os mesmos forem regulamentados⁶. Cabe destacar que devido ao elevado número de famílias beneficiárias o público do PBF coloca-se como de central importância, porém cabe destacar que não deve ser efetuada a distinção não priorizar os públicos dos demais benefícios citados.

Outra legislação importante foi que passou a prever a estruturação do trabalho e da gestão do SUAS: NOB/SUAS 2012. Aliada a esta regulamentação a Lei 12.435/2011, que alterou a LOAS, ampliou ações para que fosse possível dentre as quais podemos destacar: autorização da utilização de recursos de cofinanciamento federal para pagamento de profissionais que compoem as equipes de referência do SUAS; reconhecimento das categorias profissionais de nível superior; aprovação da Política Nacional de Educação Permanente; formação da Reden Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS e; a instituição do programa CapacitaSUAS, previsões

⁶ No caso de Niterói, lócus da pesquisa, os benefícios eventuais ainda não foram regulamentados.

estas que carecem de implementação na grande maioria dos municípios e estados brasileiros.⁷

Além dos normativos legais podemos destacar como documento orientador da política de Assistência Social, o Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal e Estadual que conferiu centralidade à gestão integrada no período de 2014-2017⁸. Este pacto prevê a identificação das famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, bem como preconiza a sua inserção no Cadastro Único, o acesso a transferência de renda do PBF e do BPC, e do PETI, quando for o caso, e a sua inserção e acompanhamento nos serviços socioassistenciais constituem prioridade para o acompanhamento do SUAS nos próximos anos.

E é nesse sentido que a presente pesquisa pretende ter seu objeto delimitado: a integração entre benefícios e serviços na política de Assistência Social, tendo como locus de pesquisa a proteção social básica, ou seja, os CRAS que são os responsáveis pela execução dessa proteção, no município de Niterói/RJ.

Considerações finais

Constata-se, na fase atual do capitalismo mundial, mas especialmente na conjuntura política brasileira, no que se refere ao financiamento e gestão das políticas sociais, mais especificamente da política de Assistência Social, que apesar de todos os avanços legais, orientações para a gestão e execução das políticas, ainda não foi possível o rompimento definitivo do legado histórico da política de Assistência Social, vinculada a benesses, favores e a concepção hogemônica de política destinadas aos pobres (Sposati, 2009). Esta, infelizmente continua sendo ainda uma das marcas na execução da referida política, tanto por parte dos gestores, dos profissionais, bem como por parte da percepção dos usuários.

E é diante deste cenário consiste um grande desafio a integração entre benefícios e serviços, na política de Assistência Social, a partir da análise da execução da proteção social básica- PSB, nos CRAS, que são os equipamentos onde a mesma é executada e que tem como relevância o fato dos mesmos serem a porta de entrada para a

⁷ Conforme Censo Suas /2015 Fonte:www.mds.gov.br, acessado em 17/12/2018.

⁸ Por meio da elaboração dos Plano Municipais e Plano Estadual de Assistência Social.

referida política, bem como para as demais políticas públicas, mesmo não não havendo essa previsão legal.

Outros fator importante, consiste na concepção de que as políticas de Assistêncisa Social, somente são efetivas por meio da transferência de benefícios, não considerando os serviços como estratégia importante para que os uusários possam acessar outras formas de garantias sociais, visto que não há apenas a vulnerabilidade social relacionada à renda. No caso do PBF, o gravame ainda é maior, visto que o Programa prevê como terceiro objetivo a longo prazo o desenvolvimento integral das famílias por meio do acesso a outros benefícios e serviços da política de Assistência Social e a outras políticas públicas como por exemplo educação saúde, segurança, geração de trabalho e renda, cultura, lazer, dentre outras.

Por fim, torna-se mister demarcar a construção da política Assistência Social ainda não se consolidou definitivamente como política de Estado e direito do cidadão, e necessita não ser vista apenas como a única responsável pela a proteção social e pela redução da pobreza, sommente pela transferência de renda, ou seja, pelos benefícios, mas sim como uma das perspectivas na melhoria das condições de vida dos cidadãos em situação de vulnerabilidade na sua integralidade e não apenas no aspecto monetário, por meio da garantia de acesso aos direitos sociais concernentes a esta política pública. Podemos afirma que é possível a construção de uma política de Assistência Social que vise a integração entre benefícios e serviços no seu bojo, mas também na formação de rede permitindo o acesso a outras políticas públicas.

4. Referências

ABRAHAMSON, P. **Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. Política Social.** Brasília, vol. 2, p.109-134, 2004. (Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo).

ALAYÓN, Norberto – **Asistencia Y asistencialismo: Pobres controlados erradicación de la pobreza?** 4ª ed. Buenos Ayres: Lumen, 2008.

ALCHORNE, S. C. A. ; TEIXEIRA, Emília Carvalho ; BRAGA, Joyce Andrade GUARANI, Ana Paula de Carvalho. **Cneas no Rio de Janeiro: Instrumento de gestão e controle social.** In: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. (Org.). Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): questões contemporâneas. 1ed.Rio de Janeiro: Gráfica Expresso, 2016, v. 1, p. 1-249.

BATTINI, Odária (Org). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em Debate**. Curitiba: Veras, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete - **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2^a ed. Brasília: UnB, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Monitoramento SUAS: censo CRAS 2015**. Brasília, DF. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016.

CARDOSO J. R. J. C., JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. In: JACCOUD, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. p.181-260, Brasília, 2005.

CARNEIRO, Carla Bronzo L. **Concepções sobre pobreza e alguns desafios para intervenção social**. Revista Serviço Social e Sociedade. n° 84. Ed Cortez. Novembro 2005.

CASTRO, J.A., et al (Orgs.) **Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios**. Vol.I e Vol.II. Brasília: IPEA, 2010.

CHIACHIO, Neiri Bruno. **A construção dos Serviços de Assistência Social como Política Pública**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), São Paulo, 2011.

COLIN, Denise Ratmann Arruda, et. al., (Org.) **20 Anos da Lei Orgânica da Assistência Social: Coletânea de Textos 2013**. Brasília: MDS, 2013.

FONSECA, A. e VIANA, A.L. **Tensões e Avanços na Descentralização de Políticas Sociais: o caso do Programa Bolsa Família**. In: FLEURY, S. *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. São Paulo: FGV, 2006 (p.443-480).

INOJOSA, Rose Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade**. Cadernos Fundop, São Paulo, PUC/SP,n.22,2001,p. 102-110.

JACCOUD, Luciana – **Proteção Social no Brasil: debates e desafios**. In *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Brasília (DF), 2009. p.57-86. Disponível em: <aplicações.mds.gov.br/sagi>

MUNIZ, Egli – **Os serviços de proteção social: um estudo comparado entre Brasil e Portugal**. São Paulo, Cortez, 2005

PEREIRA PEREIRA, Potyara A. **Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo**. Política Social. Brasília, n. 2, p.135-160, 2004.

- _____. **Necessidades Humanas – subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 3ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2006.
- _____. **Política Social – temas & questões.** São Paulo: Ed. Cortez, 2008a.
- SILVA, Maria Ozanira Silva et.al., (Org.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010.
- SPOSATI, Aldaíza. –(org) **Assistência Social: Polemicas e Perspectivas.** Caderno N°2 do NEPSAS-Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUCSP. -Assistência Social: Polêmicas e perspectivas, PEPGSSOP/PUCSP. Abril de 1995.Circulação interna.
- _____. **Regulação Social Tardia: característica das políticas sociais latino americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio.**
- _____. **Proteção e desproteção social na perspectiva dos Direitos socioassistenciais.** Texto apresentado na VII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2007.
- _____. **A Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal.** São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. **Mínimos sociais e exclusão social.** Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XVIII, nº 55, 1997. p.9-38.
- _____. **Política de assistência social e direitos sociais.** Núcleo de Estudos em Seguridade e Assistência Social. São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, nº 7, 1997.
- _____. et al. – **Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** São Paulo, Cortez, 1985.