

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E OS USUÁRIOS: POSSIBILIDADES E CONTRADIÇÕES

Cristiane Redin Freitas¹
Pedrinho A Guareschi²

Resumo: O presente artigo procura problematizar as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social - PNAS - e sua materialização por meio da implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, nos serviços oferecidos nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. Para tanto, inicia-se com um breve histórico da assistência social no Brasil. Em seguida, são apresentadas as diretrizes da PNAS, que definem quem são os usuários e enfatizam seu caráter de política pública de acesso aos direitos de cidadania. Também, mostram aspectos de sua materialização através do SUAS. Após, é realizada uma teorização a respeito da construção dos direitos e da cidadania na sociedade. A discussão, apresentada posteriormente, procura apontar algumas contradições e possibilidades nas diretrizes da PNAS e na implantação do SUAS nos serviços prestados nos CRAS. Entre as contradições, percebem-se equívocos no entendimento de quem são os usuários da assistência social nas diretrizes da política, que trazem na focalização e na seletividade os elementos para selecionar quem pode ou não acessar os serviços da assistência social. Também, a exigência de condicionalidades aos usuários se contrapõe ao fato de a política não exigir nenhum tipo de contribuição prévia. As possibilidades indicam que a assistência social pode favorecer o protagonismo dos usuários, assim que possa superar suas contradições.

Palavras-chave: assistência social; usuários; contradições; possibilidades.

SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL AND USERS: POSSIBILITIES AND CONTRADICTIONS

Abstract: This article seeks to make a problem for the guidelines of the National Policy for Social Assistance and their materialization through the implementation of the Unique System of Social Assistance, in the services offered in the Social Assistance Reference Centers. Therefore, it begins with a brief history of social assistance in Brazil. Then presented the guidelines of the NPSA are presented, which define who are the users and emphasize their character of public policy of access to the citizenship rights. Also, they show aspects of its materialization through the USSA. Afterwards, a theorizing is held about the construction of the citizenship and rights in society. The discussion presented subsequently seeks to point out some contradictions and possibilities in the guidelines of the USSA and in the deployment of the USSA in the services provided in the SARC. Among the contradictions misconceptions are perceived in the understanding what users of social assistance are in the policy guidelines, which bring in the focusing and in the selectivity the elements to select who can access or not of the social assistance services. Also,

¹ Doutora em Psicologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduada em Psicologia e Mestre em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Psicóloga Clínica e docente de especializações. E-mail: <cristianeredin@yahoo.com.br>

² Filósofo, Teólogo, Mestre e Doutor em Psicologia Social. Professor convidado do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: <pedrinho.guareschi@ufrgs.br>

the requirement of conditions to users counteract in contrast to the fact that the policy does not require any type of prior contribution. The possibilities indicate that the social assistance may facilitate the involvement of the users, so it that it can overcome its contradictions.

Keywords: Social assistance; users; contradictions; possibilities.

Introdução

A assistência social no Brasil foi, historicamente, marcada por uma trajetória fragmentada e sem força política. Reconhecida como campo da benemerência, de ações clientelistas, essa política mantinha-se em um lugar secundário diante das prioridades governamentais. Assim, a assistência social possuía um caráter de “troca de favores” para a compra de votos, entre outras formas de manipulação e de dominação (AGUINSKY et al, 2009).

Porém, desde a Constituição de 1988, e até mesmo antes dela, a sociedade brasileira tem lutado pela modificação deste cenário. Em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993/2009a), iniciou-se o processo de reorganização da Assistência no Brasil e a necessidade de modificação das práticas assistencialistas. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), atualmente em vigência, propõe a consolidação da Assistência Social como política pública e direito social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS possui caráter não contributivo, descentralizado e participativo, contemplando as diversas esferas da sociedade na reflexão e discussão de sua implantação. Inseridos nas regulamentações do SUAS, estão os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), locais onde são disponibilizados alguns recursos aos usuários e onde são oferecidos os programas de proteção à família e o cadastramento dos programas de transferência de renda (BRASIL, 2006; COUTO e SILVA, 2009).

Ao reconhecer os usuários como parte fundamental da construção da política de assistência social, pois é a eles que ela está destinada, este artigo tem como objetivo central discutir se as diretrizes presentes na LOAS e na PNAS, aos serem viabilizadas como ação prática através dos serviços prestados nos Centros de Referência de Assistência Social, contemplam a perspectiva de direitos e cidadania em relação aos usuários.

Inúmeras pesquisas na área da assistência social têm se preocupado em problematizar se a PNAS, ao ser efetivada nos serviços, cumpre suas diretrizes de política pública e direito de cidadania aos usuários. Neste sentido, pode-se referir o estudo de Yazbeck (1993/2009), que buscou compreender o lugar dos excluídos e subalternos³ no contexto da assistência social e descobriu, através das narrativas dos usuários, um processo de reprodução social da subalternidade na sociedade. A autora também investigou se a assistência social poderia se constituir como um espaço de protagonismo dos subalternos ou se ela reiterava sua condição. Suas conclusões mostraram que a assistência social tenta atuar em favor do protagonismo, mas que, em muitas situações, mantém a tutela e a dependência dos usuários. Assim como Yazbeck (1993; 2009), outros estudos vêm sendo desenvolvidos por meio das reflexões *sobre e com* os usuários

³ A subalternidade, conforme definido por Yazbeck (1993/2009, p. 26), diz respeito à “ausência de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção. A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política”.

(COUTO *et al.*, 2010; MENDES, PRATES e AGUINSKY, 2009).

Para possibilitar a presente discussão, este artigo inicia com um breve resgate da história da assistência social no Brasil. Num segundo momento, aborda-se a PNAS dando ênfase ao seu caráter de política pública e direito social e como está definida sua relação com os usuários. Num terceiro momento, são apresentados elementos para compreensão dos direitos, da cidadania e da democracia. Num quarto momento, é feita uma discussão sobre a implementação da política de assistência social nos CRAS e o que está colocado nas diretrizes da PNAS. O artigo encerra com algumas considerações finais que sintetizam e concluem os diferentes aspectos presentes neste trabalho.

A história da assistência social no Brasil

A assistência social, assim como outras políticas sociais, ficou marcada na história brasileira por suas características de dependência econômica para com o mercado mundial. Além disso, o peso da escravidão e a colonização entre os séculos XVI e XIX influenciaram diretamente nos processos de trabalho e nas relações sociais presentes na sociedade brasileira. Assim, no período da colonização, Império e República, a assistência social, assim como outras políticas sociais, configuraram-se pela lógica da troca de favores, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando por parte dos grandes proprietários de terras e/ou das elites (BEHRING e BOSCHETTI, 2008). Esse padrão deixava em evidência interesses econômicos dominantes que não contemplavam as situações de desigualdade e pobreza. As práticas “assistenciais” colocavam a atuação do Estado em segundo plano, o que negligenciou por muito tempo a compreensão da assistência social como política pública e direito social. Por essas características, a assistência social demorou a se materializar como política pública e a superar os traços históricos, como a lentidão na regulamentação como direito social, a focalização e a seletividade na abrangência da população usuária, manutenção e reforço do caráter de benevolência e ênfase nos programas de transferência de renda de caráter compensatório (BEHRING e BOSCHETTI, 2008; COUTO, 2008).

A expansão dos direitos e das políticas sociais deu-se no período das ditaduras de Getúlio Vargas e do Governo Militar (1937-1945 e 1964-1984) a partir das reivindicações, dos movimentos e das manifestações dos trabalhadores. Porém, a materialização de muitos dos direitos escritos em lei não se realizou. As políticas sociais existentes nessa época limitavam-se às leis trabalhistas, que nem sempre eram cumpridas à risca. Nessa época, a assistência social teve dificuldades em especificar o campo de sua atuação, pois tinha um caráter fragmentado, desorganizado, indefinido e instável de suas configurações (COUTO, 2008).

Em 1942, houve a primeira iniciativa de centralização das políticas sociais com a criação da LBA – Legião Brasileira de Assistência, órgão responsável por coordenar as ações da assistência em âmbito nacional. A coordenação da instituição ficou ao encargo da primeira dama, Darcy Vargas, que institucionalizou o primeiro damismo que deu continuidade à política do favor e da bondade aos mais necessitados. A institucionalização do primeiro damismo a partir da LBA deslocou o papel do Estado para as organizações filantrópicas e para a bondade da mulher do governante. Essa política não passava de uma estratégia para legitimar o governo Vargas. A LBA foi extinta após o Governo Collor, com indiciamento por corrupção da primeira-dama Rosane Collor de Mello.

A tentativa de modificação desse contexto iniciou em 1988, a partir da Constituição Federal (BRA-

SIL, 1988; Capítulo II, artigos 194 a 204), na qual a assistência social foi reconhecida como política pública no Brasil e, juntamente com a política da saúde e a previdência social, compôs a seguridade social brasileira. Nesse sentido, a assistência social ganhou uma nova concepção que visava a garantir a proteção social “a quem dela necessitar”, tirando essa responsabilidade da esfera individual e colocando-a na esfera social pública. A política de assistência social foi regulamentada como direito em 1993, por meio da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993/2009a). Em 2004, foi elaborada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2004), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nas deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social. Essas regulamentações tinham a intenção de romper com a concepção de benevolência aos pobres e da troca de favores entre a elite e a população. Como política social pública, a assistência social iniciou seu trânsito para um campo novo: da garantia dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (COUTO, 2008).

A LOAS (BRASIL, 1993/2009a) inovou ao apresentar em seu desenho institucional o caráter de direito não contributivo (não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia) e ao apontar a necessária integração entre as esferas econômica e social. A centralidade do Estado na universalização e na garantia de direitos, além do acesso a serviços sociais, tornou-se peça fundamental na implementação dessa nova concepção de assistência social. A proposta da participação da sociedade civil na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais mostrou-se também original na medida em que indicou caminhos alternativos para incorporar, em sua elaboração, os interesses e os direitos de seus usuários (COUTO *et al.*, 2010).

A Política Nacional de Assistência Social e o usuário

Neste item, são apresentadas as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Assistência Social - PNAS (BRASIL, 2004) - e a definição de quem são seus usuários. Verifica-se que, em seus pressupostos, é evidenciado o caráter de direito social universal da assistência social, sem necessidade de contribuição prévia.

Conforme a PNAS (BRASIL, 2004), a assistência social como política de proteção social visa a garantir a todos que dela necessitam e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. A proteção social de assistência social ocupa-se das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. Em suas ações, produz aquisições materiais, sociais, socioeducativas para suprir as necessidades de reprodução social de vida individual e familiar dos cidadãos e desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia.

A política pública de assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais e visa a garantir os mínimos sociais, no sentido de proporcionar condições para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob esta perspectiva, objetiva: 1) prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; 2) contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e aos serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural (BRASIL, 2004).

Constitui o público usuário da política de assistência social, descrito na PNAS (BRASIL, 2004), 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; fragilidade ou perda de vínculos devido ao ciclo 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, de grupos ou 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. Na definição trazida pela LOAS (1993/2009a), os usuários são considerados “aqueles que dela necessitam”, ou seja, todos os cidadãos que se encontram fora dos canais decorrentes de proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sociorrelacionais.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB SUAS (BRASIL, 2010) - define os usuários como indivíduos ou famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, com precário ou nulo acesso aos serviços públicos, com fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.

A NOB SUAS (BRASIL, 2010) enfatiza a realização da garantia de proteção social ativa, isto é, o fato de não submeter o usuário ao princípio de tutela, mas à conquista de condições de autonomia, resiliência, sustentabilidade e protagonismo. Além disso, ela possibilita acesso a oportunidades como capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com a capacidade do usuário, preservando sua dignidade e projetos pessoal e social. Neste sentido, a dinâmica da rede socioassistencial em defesa dos direitos de cidadania considera o cidadão e a família não como objetos de intervenção, mas como sujeitos protagonistas da rede de ações e serviços, abrindo espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social.

Por ser um direito de cidadania, a assistência social no Brasil tem fundamento constitucional como parte do Sistema de Seguridade Social, junto à saúde e à previdência. Trata-se de uma política pública de direção universal, capaz de alargar o acesso aos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independentemente de sua renda. A assistência social oferece essas garantias pelo fato de os cidadãos terem a condição inerente de usufruir dos direitos. O paradigma da universalização do direito à proteção social supõe a ruptura com ideias tutelares e de subalternidade, que identificam os cidadãos como carentes, necessitados, pobres, mendigos, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como sujeitos de direito (BRASIL, 2004).

Desse modo, o direito à cidadania não é só declaratório, isto é, não depende só de palavras ou texto de lei. Ele precisa ter processualidade e dar procedimento ao acesso aos direitos na gestão da assistência social. Esses direitos precisam estar presentes na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo (BRASIL, 2010).

A política de assistência social na prática: o Sistema Único de Assistência Social

A partir da construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS - em 2005, a assistência social passou a ser organizada, principalmente, em dois níveis: proteção básica e proteção especial. Existem ainda outros níveis de complexidade da proteção, por decorrência do impacto de riscos mais sérios no indivíduo e em sua família. Neste artigo, a proteção básica realizada nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e considerada por gestores e usuários como “a porta de entrada” do SUAS ganha mais ênfase, pois é nela que são, inicialmente, acessados os programas de transferência de renda e principais serviços oferecidos pela assistência social.

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2004), a Proteção Social Básica (PSB) tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e fortalecer vínculos familiares e comunitários. Essa proteção prevê na execução dos serviços a realização de programas e projetos organizados em rede, o oferecimento de locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos conforme a identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Existem diferentes unidades de atuação da Proteção Social Básica. Dentre elas, destacam-se os Centros de Referência de Assistência Social (CRASs), considerados como a principal porta de entrada do SUAS devido à sua multiplicidade nos territórios. No CRAS, é disponibilizada a rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos específicos, os chamados Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (BRASIL, 2009b), destinados a crianças, jovens e idosos. Nesse espaço, também é realizado o cadastramento e a inserção nos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴, dada a natureza de sua realização (BRASIL, 2004).

Sobre o Bolsa Família, programa de transferência de renda de maior impacto na população brasileira e de maior destaque nos CRASs, cabem assinalar alguns aspectos de seu funcionamento: trata-se de um programa de repasse direto de renda com condicionalidades para as famílias pobres e extremamente pobres. Os tipos de benefícios e os valores que cada família recebe são baseados no perfil registrado no Cadastro Único. A regulamentação do Programa estabelece os seguintes tipos de benefícios: o básico – R\$ 70,00 concedido apenas a famílias extremamente pobres, ou seja, com renda mensal por pessoa menor ou igual a R\$ 70,00; e os benefícios variáveis concedidos a adolescentes, gestantes e nutrizes que variam de R\$ 32,00 a R\$ 38,00. Há ainda o benefício transferido às famílias que continuam em situação de extrema pobreza, calculado caso a caso, somado ao recebimento dos outros benefícios do Programa Bolsa Família. As condicionalidades para a obtenção do mesmo são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias, quanto pelo poder público para ampliar o acesso aos direitos sociais básicos. Na área de saúde, as famílias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação, o crescimento e o desenvolvimento das crianças menores de sete anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes devem estar devidamente

⁴ O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social é um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. Em ambos os casos, deve-se comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar per capita deve ser inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente. Para acessá-lo, não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. (MDS – BRASIL 2013 <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>, Acesso em set. 2013).

matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 75% da carga horária.

O poder público, por meio dos profissionais que atuam nos CRASs, deve fazer o acompanhamento para identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades. Esgotadas as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício do Bolsa Família bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado. Além dessas ofertas, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos (BRASIL, 2004).

Após a explanação sobre a assistência social como política pública e direito de cidadania, torna-se necessário abordar a questão dos direitos, da cidadania e da democracia. Esse esclarecimento possibilita que, mais à frente, possam-se indicar algumas possibilidades e contradições na política de assistência social.

Direitos, cidadania e democracia

O fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido, sendo comumente desdobrado em direitos. Contudo, o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e voto, não gera automaticamente o gozo de outros. Como exemplo, pode-se mostrar como o exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira, a liberdade e a participação não levam automaticamente à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena que combine liberdade, participação e igualdade para todos é um ideal talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico (CARVALHO, 2008).

Nesse sentido, o sociólogo britânico T. H. Marshall (1967) deu uma importante contribuição para a compreensão da dimensão histórica da cidadania quando, no seu ensaio “Cidadania e classe social”, definiu três níveis de direitos de cidadania e traçou uma ordem cronológica para o seu surgimento. Ele a descreveu como um processo que se inicia com a obtenção dos direitos civis, passa pelos direitos políticos e chega finalmente aos direitos sociais. Essa ordem cronológica que Marshall desenvolveu não se reproduziu do mesmo modo em um grande número de países, dentre eles o Brasil. Apesar de alguns limites, essa teoria tem o mérito não só de delimitar essas três determinações da cidadania (civil, política e social), mas também de insistir na dimensão histórica e processual do conceito e da prática da cidadania (COUTINHO, 1999).

O ponto fundamental dos direitos civis é a garantia das liberdades individuais. Os direitos políticos, por sua vez, poderiam ser associados à participação do cidadão no governo e na administração da sociedade, seja de maneira direta – votando e sendo votado –, seja de maneira indireta, através de manifestações públicas, organizações partidárias, livre associação. A essência dos direitos políticos é, historicamente, a ideia da democracia representativa e, contemporaneamente, alarga-se para incorporar também o direito a experimentações de participação e de deliberação da democracia política. Os primeiros dois direitos (civis e políticos) conquistados pelos cidadãos e assegurados pelo Estado foram direitos *contra* o Estado, ou, mais precisamente, contra um Estado capturado ou privatizado por oligarquias ou aristocracias que o

tornavam despótico. Através dos direitos civis, os cidadãos conquistaram o direito à liberdade e à propriedade em relação a um Estado antes opressor ou despótico; já através dos direitos políticos, os cidadãos conquistaram o direito de votar e ser votado, de participar do poder político do Estado, *contra* um Estado antes oligárquico (BRESSER-PEREIRA, 1997; CARVALHO, 2008).

O fato de os direitos civis terem sido estabelecidos *contra* o Estado não deixa de ser algo contraditório: como o Estado pode assegurar direitos *contra* ele próprio? O paradoxo, porém, resolve-se ao se observar que, quando novos direitos são definidos, mudam as relações de poder dentro do Estado e da sociedade, já que esses direitos são novas pautas de comportamento entre os indivíduos que definem o próprio Estado. Depois que os direitos são afirmados, os governantes perdem poder relativo em relação aos cidadãos, o Estado deixa de ser despótico e oligárquico e a cidadania começa a se constituir (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Assegurados, pelo menos em tese, os direitos dos cidadãos contra o Estado, surge o problema adicional de garanti-los também *contra* outros cidadãos: os ricos e/ou os poderosos. Os direitos sociais têm essa natureza e podem ser entendidos, de forma estrita, como direitos contra outros cidadãos, como, por exemplo, os direitos dos trabalhadores em relação a seus empregadores. Quando os direitos sociais passam a representar o direito à sobrevivência digna, à educação, à cultura, à saúde, estes podem ser considerados direitos dos cidadãos contra a sociedade civil, na medida em que esta é a sociedade organizada, em que os pesos dos diversos poderes econômicos e sociais se fazem sentir. Também são *contra* o Estado, que é a entidade que a representa. Se a sociedade dispõe de recursos materiais para garantir estas necessidades, as mesmas transformam-se em direitos que não podem ser assegurados na medida em que os recursos sociais estão excessivamente concentrados nas mãos de um grupo reduzido de capitalistas e de altos burocratas públicos e privados (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Dessa forma, os direitos sociais podem ser classificados como direitos que garantiriam a participação de toda a população na repartição da riqueza social, seja através do acesso à renda compatível com suas necessidades básicas (alimentação, moradia, educação, saúde, previdência), seja através do acesso a bens e serviços públicos (comunicação, transportes, saneamento, segurança). São os direitos sociais que permitem às sociedades, politicamente organizadas, reduzir excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir bem-estar mínimo para todos. Assim, a ideia-força contida nos direitos sociais é a de igualdade e justiça social.

A presença de tais direitos nas Constituições, ou seja, seu reconhecimento legal não garante automaticamente a sua efetiva materialização. Esse é, particularmente, o caso do Brasil. Dessa forma, o que se coloca como tarefa fundamental no caso dos direitos civis e políticos e, de modo ainda mais intenso, dos direitos sociais, não é o seu simples reconhecimento legal, mas a luta para torná-los efetivos. Neste sentido, é possível afirmar que os direitos que constituem a cidadania são sempre conquistas, são o resultado de um processo histórico através do qual indivíduos, grupos e nações lutam para adquiri-los e fazê-los valer (BRESSER-PEREIRA, 1997; CARVALHO, 2008).

Uma das práticas mais importantes da política democrática consiste justamente em propiciar ações capazes de unificar a dispersão e a particularidade das carências em interesses comuns e, graças a essa generalidade, fazê-las alcançar a esfera universal dos direitos. Em outras palavras, privilégios e carências determinam a desigualdade econômica, social e política, contrariando o princípio democrático da igual-

dade, de sorte que a passagem das carências dispersas em interesses comuns e destes aos direitos é a luta pela igualdade. Avaliamos o alcance da cidadania popular quando ela tem força para desfazer privilégios e transformar as carências à condição de interesses comuns, tornando-as direitos universais. Diante dessas considerações, podemos assinalar alguns obstáculos para a cidadania e a democracia no Brasil, considerando-se os traços principais da sociedade brasileira (CHAUI, 2005):

– As relações sociais são hierárquicas ou verticais, norteadas pelas ideias de mando e obediência (subordinação de um inferior a um superior) e sustentadas pelas instituições sociais (família, escola, religião, trabalho) que alimentam, reforçam e reproduzem nas classes populares o sentimento de serem subalternas.

– Disso resulta a naturalização das desigualdades econômicas e sociais, postas como desigualdades entre superiores e inferiores, bem como naturalização de todas as formas visíveis e invisíveis de violência. Essas condições sociais determinam relações políticas também hierárquicas ou verticais, que se realizam sob a forma do favor, da clientela ou da tutela, bloqueando tanto a prática da representação como a da participação.

– Tem na indistinção entre o público e o privado a forma de realização da vida social e da política: não há percepção dos fundos públicos como bem comum, porque a política é oligárquica, sendo a corrupção praticada pelos governantes e parlamentares considerada natural. Também não há percepção social de uma esfera pública das opiniões, da sociabilidade coletiva, da rua como espaço comum (CHAUI, 2005).

Esses obstáculos à cidadania e à democracia fincam suas raízes nas condições materiais de existência e, portanto, naquilo que é a marca da sociedade brasileira: a desigualdade econômica e social, a exclusão política e cultural e a violência como forma natural das relações econômicas e sociais. A prática democrática participativa é, portanto, um desafio e uma conquista (CHAUI, 2005).

É por meio desse entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada que a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna, cada vez mais, o lazer favorito da classe média brasileira. A cidadania é identificada e reduzida à solidariedade para com os pobres que, por sua vez, é entendida na maioria das vezes como caridade. Esse discurso da cidadania é marcado pela total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade (DAGNINO, 2004).

A verdadeira cidadania não se faz somente pela garantia de direitos, que no caso do Brasil encontra uma série de obstáculos. A cidadania também deve ser entendida como competência humana de fazer-se sujeito para se fazer história própria e coletivamente organizada. O desafio maior da cidadania é a eliminação da pobreza política, que está na raiz da ignorância acerca da condição de massa de manobra. Não-cidadão é aquele que, por estar coibido de tomar consciência crítica da marginalização que lhe é imposta, não atinge a oportunidade de conceber uma história alternativa e de se organizar politicamente para tanto. Entende injustiça como destino, produzindo a riqueza do outro sem dela participar (DEMO, 1995).

Neste sentido, a soberania popular, a democracia e a cidadania devem sempre ser pensadas como processos eminentemente históricos, como conceitos e realidades aos quais a história, continuamente, atribui novas e ricas determinações. A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo contínuo de longa duração. Uma sociedade ci-

dadã reconhece a necessidade de constituir uma instância pública comum, à qual delega uma série de serviços e funções, que somente têm razão de ser frente aos desafios do bem-estar comum. Assim, o desafio descomunal da sociedade civil é exigir e contribuir para que o Estado seja público, sirva aos interesses comuns e promova o bem comum para que seja então legítimo de direito (DAGNINO, 2004; DEMO, 1995).

Possibilidades e contradições da política de assistência social

Neste momento, é realizada uma discussão sobre o que foi visto até aqui sobre a política de assistência social e as noções de cidadania, direitos e democracia. Desse modo, como se observou, consta na PNAS (2004, p.18): “A assistência social como política de proteção social visa a garantir a todos que dela necessitam e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. [...] Constituem o público usuário da política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos [...]”. À primeira vista, ela refere que a política está destinada “a quem dela necessitar”, ou seja, entende-se que qualquer pessoa em situação de necessidade poderia acessá-la. Logo adiante, coloca que o público usuário é constituído por cidadãos em situação de vulnerabilidade e riscos. Pode-se questionar desde já: o que significa estar em situação de “vulnerabilidade e riscos”?

Em primeiro lugar, se uma política se diz *universal* (a quem dela necessitar), ela não deve estar direcionada à população em situação de *vulnerabilidade e risco social*. A vulnerabilidade remete a pessoas em ausência ou enfraquecimento de suporte nas relações sociais que conjuga a precariedade do trabalho. Já a concepção de risco social vem sendo utilizada em processos moralizantes de culpabilização e associada à população de risco, propensa à transgressão das leis, no contexto de uma suposta ordem social harmônica (AGUINSKY et al, 2009,). Pode-se constatar, dessa forma, que a política de assistência social é focalizada nos segmentos pobres da população (em situação de vulnerabilidade e risco social). Esse fato acarreta, na prática, constrangedores e vexatórios testes de meios (comprovação de pobreza) para evitar a fraudemania (mania de fraude em relação aos pobres). Esses “atestados de pobreza” demonstram que é realizada uma seleção para definir quem será ou não será beneficiado. A seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de “menor elegibilidade” e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos. Da mesma maneira, não promove estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas sim, para definir regras e critérios para escolher, averiguar minuciosamente e criteriosamente, quem vai ser selecionado, quem vai ser eleito para ser incluído. Esses aspectos dissociam o objetivo de extensão da cidadania aos mais pobres, transformando problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam profundamente os seus portadores (PEREIRA, 2003).

Por outro lado, é fundamental lembrar que a vulnerabilidade e o risco social não são adjetivos da condição do usuário. Na verdade, eles são inerentes à produção da desigualdade que é intrínseca ao sistema capitalista. As vulnerabilidades e os riscos sociais devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade e, portanto, requerem uma intervenção para além do campo das políticas sociais. Trata-se de reconhecer essa desigualdade e identificar que há um campo de atuação importante que atende às necessidades sociais da população – política de assistência social – que deve ser trabalhada como direito de cidadania. Compreender a assistência social dessa forma rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz e exige que haja um movimento da sociedade em pensar com os usuários sobre quais são suas reais necessidades.

Sendo o público da assistência social considerado do modo como anteriormente apresentado, pode-se afirmar que o acesso dos usuários às políticas assistenciais pautava-se e ainda hoje se pauta pela qualidade de destituído, pela situação de pobreza e pela negação da condição de sujeito de direitos. Várias denominações foram incorporadas à população que acessa a esses serviços, tendo como principais adjetivos aqueles que desvalorizam e subalternizam os usuários e os retiram da condição de cidadão. A incorporação do conceito de subalternidade – que remete à ausência de poder de decisão, de criação e de direção e que faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política – constitui-se em parâmetro quase universal, revelando quão difícil é quebrar tal paradigma (COUTO et al, 2010; YAZBECK, 1993/2009).

O segundo aspecto que é trazido para essa discussão refere-se às imposições feitas aos usuários para acesso a determinados serviços e recursos da assistência social. A LOAS (BRASIL, 1993/2009a) dispõe em seu artigo primeiro que “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva”. Isso quer dizer que não depende de contribuições prévias ou retribuições, como as condicionalidades, para se concretizar. Por essa razão, a exigência de condicionalidades para os serviços socioassistenciais é uma contradição ao que diz a lei.

Pereira (2003) afirma que mecanismos como as condicionalidades ou contrapartidas atribuem aos usuários uma condição de falta pessoal a expiar e um estigma rebaixador do status de cidadania. Os usuários, pela imposição das condicionalidades, são tratados como faltosos, pois acabam por sujeitar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde, aos benefícios da assistência social) a regras contratuais que preveem contrapartidas ditadas e cobradas por governantes e a todo um aparato estatal responsáveis pela manutenção da pobreza. Os pobres, que são credores de uma enorme dívida social acumulada, têm de oferecer contrapartidas aos seus devedores quando estes se dispõem a saldar parcelas ínfimas dessa dívida. Essas imposições, conforme Silva (2007), deveriam ser atribuídas ao Estado, uma vez que os serviços sociais básicos oferecidos pela maioria dos municípios brasileiros no campo da Educação, da Saúde e do Trabalho são insuficientes, tanto de forma quantitativa quanto qualitativa, para atender às necessidades das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda. Os serviços sociais básicos deveriam ser mais bem desenvolvidos, expandidos e democratizados, no sentido de os direitos sociais serem ampliados e utilizados por todos, sem necessidade de imposições e obrigatoriedades. As condicionalidades, na forma em que se apresentam, ferem o direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade.

Da mesma forma, as condicionalidades também imprimem uma lógica da “classe média” às pessoas em situação de pobreza. Ao se fazerem obrigatoriedades como as condicionalidades, não há a reflexão se isso faz algum sentido e se atende às reais necessidades da população carente. Seja como for, o fato de o público alvo da política de assistência social ser associado à vulnerabilidade e ao risco social faz referência à situação de carência e pobreza. Ao se focalizar a política e impor condicionalidades, fica evidente a determinação de que os usuários em situação de pobreza precisam se “adequar” aos moldes e aos estigmas morais impostos pela sociedade.

Esse ideário pode ter como origem a maneira como os usuários sempre foram identificados e caracterizados, no decorrer da história, pela assistência social. A herança conservadora da identidade dos usuários das políticas assistenciais demonstra que as esferas sociais privilegiadas esperavam que os usuários – pobres – aceitassem incondicionalmente a sua situação no mundo e que sobrevivessem da ajuda recebida

e da bondade posta a seu benefício. Essa premissa contém em si que o “bom pobre”/“bom usuário” deve ser submisso e obediente. Quando há um desvio, neste sentido, considera-se o mesmo como um sinal de ingratidão e/ou motivo para a culpabilização daquela pessoa que não soube se preparar, que não soube se vender ao mercado de trabalho e que, portanto, não se submete aos ditames da assistência social (COUTO et al, 2010; YAZBECK, 1993/2009).

A ideia de receber recursos por mérito, por ser um “bom pobre”, é muitas vezes disseminada para que se obtenha uma determinada conduta dessas pessoas. Evidentemente, uma conduta de obediência e submissão. Encontra-se, assim, um traço fundamental de um “bom” comportamento social: a capacidade de submissão. Submissão às condicionalidades dos programas de transferência de renda e aos mandamentos dos profissionais da assistência social. Esse fato revela-se de várias maneiras: a passividade, a aceitação das prescrições elementares, a obediência ao modelo oferecido. Os sinais contrários a esse comportamento, ou seja, a rebeldia, a contestação ou a reivindicação constituem o que se chama “ser mau pobre”/“mau usuário” (JODELET, 2005).

Neste sentido, as instituições do social, a partir da missão da proteção, não raro, exercem o controle social da pobreza e dos pobres, enxergando-os a partir de um olhar moralizador, prescrevendo-lhes comportamentos. O fato de o público da assistência social não ser universal faz com que sua definição esteja relacionada a conceitos que podem ter interpretações variadas, o que abre espaço para que os preconceitos permeiem a apreciação de quem é e de quem não é merecedor de direitos. Este aspecto tem servido, por vezes, para as formas renovadas de “meritocracia” relacionadas à existência de determinados critérios, inseridos em um processo de seleção. Assim, no plano prático, é necessário que o cidadão se “encaixe” nos critérios para que ingresse em programas e serviços. Tais critérios de seleção de programas acabam por adquirirem diferentes conotações para gestores, profissionais e usuários, o que reforça a representação social do “bom” e do “mau” pobre nos usuários (AGUINSKY et al, 2009).

Em um sentido mais amplo, Souza (2009) aponta que a forma como se constituiu o Estado brasileiro e o mercado capitalista influenciou o comportamento da população brasileira, acarretando, principalmente na dimensão moral, a criação de diversos estigmas, em que há a separação do “bem” e do “mal”, do “nobre” e do “vulgar”, do “superior” e do “inferior”. Contudo, essas denominações são tornadas invisíveis, por serem naturalizadas na sociedade. Para os indivíduos que já nascem sob o domínio dessas nomenclaturas, a noção de “virtude” que elas definem estão baseadas na disciplina, no autocontrole e na obediência. Isso se torna tão “natural” quanto o fato de respirar para se manter vivo. Assim, como não se pensa sobre o ato de respirar, apenas se respira, também não há a reflexão sobre toda a concepção de mundo moral e emocional que essas instituições obrigam todos a seguir. É desse modo que se naturaliza e torna invisível a própria fonte moral e social de todo o comportamento cotidiano.

O que provavelmente tornou-se naturalizado na sociedade brasileira e sobre o que não se pensa mais é a conservação das marcas da sociedade colonial escravocrata. Por essa razão, a sociedade brasileira é fortemente hierarquizada: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas em uma situação em que há um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro não é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, também não são reconhecidas sua subjetividade e sua alteridade. As relações, entre os que se julgam iguais, são de cumplicidade e, entre os que são vistos como desiguais, o relacionamento toma a forma do favor, do clientelismo, da tutela ou da cooptação, mas quando a

desigualdade é muito marcada, o mesmo assume a forma da opressão (CHAUÍ, 2005).

A pobreza, conceito relativo, entendida aqui de forma simplificada como a impossibilidade de prover a sobrevivência, permite identificar que ela irá, inevitavelmente, demarcar um lugar social habitado pelo usuário que se encontra nessa condição. As condições econômicas acabam sendo determinantes nas suas escolhas, na condição e no modo de vida da população situada nesse lugar social. Deste modo, as condições objetivas e as subjetivas relacionam-se de forma dialética, visto que as condições econômicas condicionam as experiências e as relações sociais que as pessoas mantêm. Sobre este aspecto, Paugam (2003) comenta que a condição de pobreza não é somente o estado de uma pessoa que carece de bens materiais; ela corresponde a um status social específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade de todos os que vivem essa experiência. Sendo o pobre portador de uma condição humilhante, a pobreza tem uma conotação unicamente negativa, na mentalidade coletiva moderna. Parece existir uma espécie de correspondência entre o seu papel degradante no plano material e o desprezo, assim como um lugar muito baixo na hierarquia de valores que lhe reserva a sociedade. Nas sociedades que transformam o sucesso em valor supremo e em que predomina o discurso justificador da riqueza, a pobreza é o símbolo do fracasso social e frequentemente se traduz na existência humana por uma degradação moral (PAUGAM, 2003).

Pobreza, exclusão e subalternidade configuram-se, pois, como indicadores de uma forma de inserção na vida social, de uma condição de classe e de outras condições reiteradoras da desigualdade (como gênero, etnia, procedência, etc.) expressando as relações vigentes na sociedade. São produtos dessas relações que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para os pobres um lugar na sociedade em que são desqualificados nas suas crenças, no seu modo de expressar-se e no seu comportamento social, sinal de qualidades negativas e indesejáveis que lhe são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social (YAZBECK, 1993/2009).

O lugar em que a sociedade coloca os usuários revela uma crise de cidadania que não reconhece as pessoas em situação de pobreza como cidadãos. Neste sentido, apesar de suas contradições, a LOAS e a PNAS trazem uma compreensão dessas pessoas como sujeitos de direito. Mas somente considerá-los sujeitos de direitos não basta. É necessário que, ao se tornarem gradativamente sujeitos de direitos, incluindo-se o direito de lutar por esses direitos, os usuários possam envolver-se em ações coletivas com vistas à construção de uma nova sociabilidade, mais igualitária, mais solidária e mais democrática. Seu envolvimento faz-se necessário porque tais ações coletivas devem contar com o maior número possível de pessoas para as quais o combate à pobreza, à subalternidade, à pobreza política não se reduz à simples “gestão” dessa condição social, nem resulte em um mero “sentimento de moralidade e (in)justiça” que leve cada uma daquelas pessoas à efetiva “mobilidade individual”. O envolvimento por parte dos usuários pobres pressupõe, por sua vez, sua gradativa constituição como cidadãos, mesmo se aqui se entender o termo cidadania no sentido (um tanto quanto limitado) que lhe é atribuído por Marshall (1976, p. 62, 76), qual seja: um status de “igualdade humana básica da participação” concedido “àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, ainda que tal status não seja incompatível com as “desigualdades das classes sociais” (COUTINHO, 1999; LEITE, 2008).

Parece claro que, para a consecução da “igualdade humana básica da participação”, a assistência social pode e deve contribuir decisivamente, partindo do conhecimento da realidade em que os usuários se encontram e, reconhecendo seus saberes como legítimos, que contêm em si inúmeras estratégias de lidar

com a carência e a privação, favoreçam seu protagonismo. Para tanto, é indispensável que os formuladores e os executores da política de assistência social lancem novos olhares para a condição do usuário e para a pobreza e contemplem aspectos usualmente negligenciados dessa condição social, contribuindo assim para que os pobres, por sua vez, assumam novos lugares nessa luta. Além disso, a igualdade humana básica da participação não seria um dos meios fundamentais para que, por meio da atuação sobre a realidade social, pudessem ser minimizadas ou, mesmo, superadas as intensas e crescentes desigualdades? Não seria ela também um instrumento valioso para que se possa construir uma nova concepção de cidadania, mais abrangente do que aquela referida há pouco e que a supere dialeticamente, como uma cidadania pensada como algo incompatível com a desigualdade das classes sociais? (LEITE, 2008).

Todos esses aspectos demonstram que direitos, leis e cidadania dizem respeito a algo mais do que aos problemas da engenharia institucional da qual depende uma forma de governo. Inscrevem-se por inteiro nos modos de existência, nas formas de vida e nas regras da sociabilidade, no modo como identidades são construídas e como são percebidos os lugares simbólicos de pertença na vida social. É por esse ângulo que se fazem notar os efeitos dessa peculiar experiência de cidadania que não generaliza direitos, que não chega a plasmar as regras da civilidade e os termos de identidades cidadãs. É por esse ângulo que se pode identificar o ineditismo das pequenas práticas de solidariedade e cidadania em comunidades. Diante do destino comum do “ser usuário” do “ser pobre”, há a percepção de um espaço de autonomia no qual, através das práticas de solidariedade e cidadania, podem se afirmar e se reconhecer como sujeitos que, pelas suas qualidades e virtudes, são capazes de contornar as adversidades da vida. E, a partir dessas experiências, espera-se que se construam referências de cidadania com as quais homens e mulheres possam identificar-se e reconhecer-se no seu direito a ter direitos (TELLES, 1993).

Quanto à assistência social, ela não é o contrário de cidadania, porque é parte integrante dela. Em seu devido espaço, é insubstituível, digna e justa. Contudo, somente a assistência social não consegue dar conta da pobreza, já que superá-la necessita do reconhecimento dos usuários como executores da superação de sua condição e da cidadania (DEMO, 1995).

Considerações Finais

Nesse sentido, pode-se questionar: a assistência social tem se colocado como promotora da cidadania? Não se pode negar que a assistência social é um direito indiscutível. Contudo, ela continua prestando serviços aos usuários no sentido humanitário de reparo dos danos, por ser realizada de forma focalizada aos segmentos empobrecidos da sociedade. Este processo traz consequências sérias para o cotidiano das comunidades: por um lado, a aceitação do fenômeno da pobreza sem maiores questionamentos; por outro, o esvaziamento do conceito de cidadania social, ou seja, a garantia dos direitos sociais para muito além de meras políticas compensatórias (UGÁ, 2004).

Nota-se que a compreensão da categoria direito ainda é vista de forma equivocada diante de inúmeros preconceitos que pautam a inclusão dos usuários nos serviços socioassistenciais. Um exemplo claro desse aspecto é a formulação de padrões e condicionalidades que devem ser cumpridos pelos usuários para serem merecedores de atendimento. A criação desses artifícios encontra-se na contramão daquilo que se espera de uma política não meritocrática de caráter universal. Contudo, a própria existência de condicio-

nalidades para inserção dos usuários em alguns programas, acaba por ampliar a contradição que perpassa a própria normatização da política, além de ser reproduzida de modo distorcido na intervenção de alguns profissionais.

A assistência social como política pública de acesso aos direitos de cidadania deve proporcionar condições objetivas para que a população usuária rompa com o estigma de desorganizada, despolitizada e disponível para manobras eleitorais, como comumente é apresentada à população que tradicionalmente aciona os atendimentos da política. O trabalho com os usuários deve partir da compreensão de que esse sujeito é portador de direitos e que esses direitos, para serem garantidos, exigem um movimento coletivo de classe social e de suas frações e segmentos. Para trabalhar nessa perspectiva, é preciso construir novos parâmetros, devolvendo a esses sujeitos as condições políticas e sociais para pensarem a sociedade e o lugar que nela ocupam, disputando a reversão do modelo hegemônico construído (COUTO et al, 2010).

REFERÊNCIAS

- AGUINSKY, B. G.; FERNANDES, I.; TEJADAS, S. S. Entre a garantia de direitos e o reforço à subalternização: concepções e práticas ainda em disputa sobre o público-alvo da Política de Assistência Social. In: MENDES, J. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. G. (org.). **O Sistema Único de Assistência Social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação**. p.63-82. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.
- BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS Anotada**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 1993/2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica SUAS – NOB SUAS: aprimoramento da Gestão e Qualificação dos Serviços Socioassistenciais**. Minuta Consulta Pública. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/mural/arquivos/nob-suas-2010-minuta-consulta-publica-final.pdf>> acesso em: julho, 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família – Benefícios – Condições**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> acesso em: set., 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Cidadania e Res Pública: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política**. Nova Série, vol.1, p. 99-144, Porto Alegre: UFRGS - Departamento de Filosofia, 1997.
- CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CHAUÍ, M. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. p. 23-30, São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

- COUTINHO, C. N. Cidadania e modernidade. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 22, n. 1, p.41-59, São Paulo: 1999.
- COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- COUTO, B. R.; SILVA, M. B. A. Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social: a trajetória da constituição da política pública. In: MENDES, J. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. G. (org.). **O Sistema Único de Assistência Social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação**. p.31-44. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.
- COUTO, B. R.; YAZBECK, M. C.; SILVA, M. O. S.; RAICHELIS, R. (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.
- DAGNINO, E. Sociedad civil, participación e cidadania: de que estamos falando. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.
- DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.
- DEMO, P. **Transferência de renda: política social como efeito de poder**. Universidade de Brasília. Mimeo. Disponível em: <<http://pedrodemo.blogspot.com/2005/07/transferencia-de-renda-politica-social.html>>, 2005. Acesso em: setembro, 2013.
- JODELET, D. **Loucuras e representações sociais**. Tradução de Lucy Magalhães. Petrópolis: Vozes, 2005
- LEITE, I. C. Novos olhares, novos lugares: por uma política social de combate à pobreza condizente com a construção da cidadania. In: **Convergencia**, n. 47, May-Aug., p. 62-89, UAEM: Mexico, 2008.
- MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. p. 57-114. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- PAUGAM, S. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. Porto: Porto Editora, 2003.
- PEREIRA, P. A. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social – NEPPoS. Brasília: UnB, 2003. (Mimeo). Disponível em: <www.neppos.unb.br/publicacoes/contra_focal.pdf>, 2003 . Acesso em Setembro de 2013. 139
- SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Revista Ciênc. Saúde Coletiva**. v. 12, n. 6. p. 1429-1439. Rio de Janeiro. Nov./Dez. 2007.
- SOUZA, J. e cols. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte : Editora UFMG, 2009.
- TELLES, V. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, v. 6, n. 19, Salvador: 1993.
- UGÁ, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista Sociologia Política**. n. 23, p. 55-62, Curitiba: Nov. 2004.
- YAZBECK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1993/2009.