

DICIONÁRIO CRÍTICO: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

ROSA M. CASTILHOS FERNANDES
ALINE HELLMANN
ORGANIZADORAS

**DICIONÁRIO CRÍTICO:
POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO BRASIL**



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Carlos Pérez Bergmann

Claudia Lima Marques

Jane Fraga Tutikian

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Maria Helena Weber

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Temístocles Cezar

Valquiria Linck Bassani

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Pedro Cezar Dutra Fonseca

Vice Diretor

Cláudio José Müller

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo
dos Santos, Ário Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson
Talamini, Fabiano Engelmann, Hélio
Henkin, Leandro Valiati, Luis Gustavo
Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Nalú Farenzena, Vanessa Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

PORTO ALEGRE
2016

DICIONÁRIO CRÍTICO: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

ROSA M. C. FERNANDES
ALINE HELLMANN
ORGANIZADORAS


UFRGS
EDITORA


CEGOV
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS
SOBRE GOVERNO

© dos autores
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Bolsistas de Extensão CEGOV - UFRGS: Jessica Sulis e
Eliana Pinto

Revisão: Cristiane Pereira Maciel, Rodrigo Duque
Estrada

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Liza Bastos Bischoff, Simone Elisabete Rodrigues
da Silva

Diagramação: Simone Elisabete Rodrigues da Silva

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a
Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos
autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos,
desde que citada a fonte.

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

D547 Dicionário crítico : política de assistência social no Brasil / Rosa M. C. Fernandes,
Aline Hellmann, organizadoras. – Porto Alegre : Ed. UFRGS, 2016.
320 p.; il. (Coleção CEGOV : Transformando a administração pública)

ISBN 978-85-386-0296-5

1. Assistência social – Políticas públicas – Brasil. 2. Sistema Único de Assistência
Social – Brasil. 3. Administração pública – Brasil. 4. Dicionário – Obras gerais de
referência. I. Fernandes, Rosa M.C. II. Hellmann, Aline. III. Universidade Federal do
Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. IV. Série.

CDU – 364.3(81)

SUMÁRIO

ACESSIBILIDADE	11
ACOLHIMENTO	15
ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
ASSISTÊNCIA SOCIAL	22
ATO INFRAACIONAL	26
AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS	30
BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS: EVENTUAIS E PRESTAÇÃO	33
BUSCA ATIVA	37
CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL	41
CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS	44
CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CREAS	47
CERTIFICAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	51
CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	56
CONSELHOS E CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	60
CONTROLE SOCIAL	65
DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	69
DESIGUALDADE SOCIAL	74
DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL	78
DIGNIDADE HUMANA	82
DIREITOS HUMANOS	86
DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS	89
EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SUAS	92

ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	97
ESTADO	101
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	104
ÉTICA	108
ETNIA	112
EXCLUSÃO SOCIAL	115
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	122
GÊNERO	126
GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	129
GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS	133
IDOSO	137
INCLUSÃO PRODUTIVA	141
INDICADOR SOCIAL	145
ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)	149
INTERDISCIPLINARIDADE	153
INTERSETORIALIDADE	157
JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	161
JUVENTUDES	167
MATRICIALIDADE SOCIOFAMILIAR	174
MEDIDA SOCIOEDUCATIVA	178
PARTICIPAÇÃO POPULAR	183
PESSOA COM DEFICIÊNCIA	187
PLANEJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	191
PLANO PLURIANUAL (PPA), A LEI DE DIRETIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	196
POBREZA	200
POLÍTICA SOCIAL	204
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	207
POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	211
PROCESSO DE TRABALHO	217

PROGRAMA BOLSA FAMILIA	221
PROTEÇÃO SOCIAL	226
QUESTÃO SOCIAL	230
REDE SOCIOASSISTENCIAL	234
RESILIÊNCIA	238
RISCO SOCIAL	242
RURAL: MODOS DE VIDA, DE TRABALHO	246
SAÚDE DO TRABALHADOR NO SUAS	252
SEGURANÇAS SOCIAIS	256
SEGURIDADE SOCIAL	260
SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	264
SISTEMA DE EXECUÇÃO SOCIOEDUCATIVO - SINASE	268
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS	271
TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE	275
TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	279
TRABALHO INFANTIL	283
TRANSFERÊNCIAS DE RENDA	287
USUÁRIOS	293
VÍNCULO FAMILIAR E COMUNITÁRIO	296
VULNERABILIDADE SOCIAL	300
ÍNDICE DOS VERBETES E TEMÁTICAS CORRELATAS	315

ESTADO

MARCO CEPIK

De acordo com a definição sintética da Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Obrigações dos Estados (1933), três requisitos materiais e um subjetivo definem a personalidade jurídica internacional deste tipo de ator coletivo. Ou seja, um Estado é composto por um território, uma população e um sistema de governo capaz de exercer a soberania sobre o território e conduzir relações internacionais com outros estados. O quarto elemento, de natureza subjetiva, é o seu reconhecimento e aceitação por parte dos demais estados. Em 2015, existiam 195 estados independentes reconhecidos no mundo, sendo 193 membros da Organização das Nações Unidas e dois com status de observadores. Os Estados existentes são muito diferentes em relação ao grau em que cada requisito está presente, bem como nas proporções de território, população e capacidades que cada um concentra. Existem estados tão extensos territorialmente como a Federação Russa (17.075.400 km²), ou ainda menores do que a Holanda (42.508 km²). Tão populosos como a Indonésia (255.461.700 habitantes), ou tão escassamente povoados como o Qatar (972 mil habitantes). Reconhecidos por todos, ou contestados por muitos, mais ou menos ricos, poderosos e desiguais. Ainda assim, com a exceção da Antártida, nenhum outro território significativo do planeta Terra está isento das pretensões de soberania dos diversos estados (*terra nullis*).

Ao mesmo tempo em que o estado territorial moderno se tornou a forma predominante de organização do convívio coletivo no mundo todo, questiona-se a sua capacidade (individual e coletiva) para solucionar os grandes problemas contemporâneos da humanidade, expressos na agenda de desenvolvimento sustentável para lidar com os desafios da mudança climática, da transição demográfica global, da mudança na matriz energética mundial e da revolução tecnológica em curso. Os estados seriam, ao mesmo tempo, crescentemente incapazes de lidar com problemas locais, com a redução das múltiplas desigualdades e com a promoção de uma diversidade de formas culturais necessárias para conferir sentido coletivo, autoesclarecido, à experiência humana. Portanto, para compreendermos o que se pode querer do Estado em relação às políticas de assistência social, é necessário retomar elementos teóricos que explicam sua predominância e seus limites no mundo atual.

Segundo Adam Przeworski (1995), são três as proposições teóricas básicas: os Estados respondem às preferências dos cidadãos, os Estados procuram realizar seus próprios objetivos e, finalmente, os Estados agem segundo os interesses dos

que possuem a riqueza. Para simplificar, chamarei as três proposições de pluralista, weberiana e marxista. Cada uma delas possui muitas variações e controvérsias que excedem os limites deste verbete. Basicamente, a primeira enfatiza a capacidade dos vários grupos desiguais na sociedade de barganharem democraticamente e demandarem o nível de atividade do Estado que permite equilibrar de maneira imperfeita legitimidade e efetividade. Por sua vez, a segunda proposição enfatiza a autonomia do Estado na definição de meios e fins, incluindo direitos de propriedade e outras instituições, na medida de sua capacidade em reivindicar para si o “monopólio do uso legítimo da violência física” (WEBER, 1993). Finalmente, a terceira proposição destaca graus variados de dependência estrutural do Estado e dos demais membros da sociedade em relação aos detentores do capital, ou seja, tratar-se-ia de “hegemonia armada de coerção” (Gramsci).

As três proposições são insatisfatórias, mas destacam o fato de que os Estados vivem em relação uns com os outros e com os diversos grupos sociais que compõem as sociedades, inclusive as burocracias. Quando interagem uns com os outros, os estados o fazem constrangidos por uma estrutura anárquica de organização do poder internacional que produz incerteza e insegurança e obriga a existência de funções coercitivas que estariam presentes mesmo sem nenhum outro incentivo “interno”. Quando interagem com os vários grupos de sua população, mesmo o mais autocrático dos Estados precisa equilibrar as pressões competitivas “externas” com os custos relativos ao exercício da dominação estável, produzindo algum nível de consentimento e coesão. Em resumo, estados (ou sistemas políticos) precisam desenvolver capacidades institucionalizadas crescentes para extrair recursos, para regular acessos a tais recursos, para distribuir e redistribuir, para simbolizar e para responder de maneira cibernética a um ambiente pela primeira vez na história efetivamente global. Neste sentido, o provimento de bem-estar e de segurança são as duas finalidades precípuas dos estados contemporâneos.

Entretanto, quando se observa como cada um dos estados cumpre tais finalidades, verifica-se a persistente desigualdade global de riqueza e poder. Mesmo em países da semiperiferia capitalista, como o Brasil, que definiram constitucionalmente como prioridade o provimento de bem-estar para a população, as ondas de choque internacionais e os conflitos distributivos não resolvidos fragilizam recorrentemente as instituições públicas e sua capacidade de definir fins e meios de forma democrática e segura. Diante das transições estruturais à escala mundial e das pressões competitivas decorrentes, a solução realista parece apontar para a formação de Estados pós-nacionais de alcance regional (América do Sul) como horizonte normativo para a emancipação social.

REFERÊNCIAS

- ALMOND, Gabriel; POWELL Jr, G. Bingham. **Comparative Politics: a developmental approach**. Boston-MA: Little, Brown and Company, 1966.
- BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. **International Systems in World History**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2000.
- EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey [editors]. **The Penguin Dictionary of International Relations**. London-UK, Penguin Books, 1998.
- JESSOP, Bob. "The State and State-Building". In: RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2006. pp. 111-132.
- McLEAN, Iain [editor]. **Oxford Concise Dictionary of Politics**. Oxford-UK: Oxford University Press, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo-SP: Editora Cultrix, 1993.