

## MUDANÇAS NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: MODELOS DE SERVIÇOS PESSOAIS, OS ITINERÁRIOS DE INSERÇÃO E O CASO BRASILEIRO

Autoria: Carla Bronzo

### RESUMO

*O artigo discute algumas mudanças que ocorrem nos modelos de bem estar social nas últimas décadas e aponta para uma configuração renovada da proteção social, tendo como perspectiva a experiência europeia, pano de fundo para analisar as alterações no âmbito operativo que ocorrem na produção dos serviços sociais na América Latina e Brasil. O foco consiste na apresentação de uma estratégia que traduz o modelo local de proteção social, que tem sido o eixo da reorganização da produção dos serviços sociais na Europa, e analisa seus pressupostos e características fundamentais. Tem-se, com esse esforço, a perspectiva de iluminar as estratégias desenvolvidas no Brasil a partir da reorganização da política de assistência social, apontando os desafios, possibilidades e limites dessa estratégia para o enfrentamento da pobreza no país.*

### Introdução

Ao longo das duas últimas décadas importantes redefinições têm sido feitas nos sistemas de proteção sociais. Além das mudanças substantivas nas políticas setoriais, que envolvem alterações na cobertura, nos critérios de acesso e nos tipos de políticas desenvolvidas, ocorrem mudanças no âmbito operativo das políticas, que marcam a passagem de uma gestão pública tradicional para uma gestão pautada por outros vetores, tais como flexibilidade, participação, pluralismo, integração. Além disso, são observadas alterações no âmbito territorial, com a perda do monopólio dos estados-nação no desenho e provisão de políticas, o que remete à emergência dos planos de ação local e transnacional (Brugué e Gomà, 1998, pp. 41-42). Tal movimento permite afirmar a existência de uma dimensão local do bem estar social, com o fortalecimento dos governos locais, que expandem sua agenda e são chamados a desempenhar papéis mais estratégicos.

As questões de fortalecimento do âmbito local relacionam-se com as mudanças no contexto atual, que envolvem alterações na ordem social, econômica, política, cultural e institucional e que afetam, inclusive, a forma de organização da produção de políticas sociais. Os desafios de construção de uma institucionalidade de proteção social adequada para o enfrentamento estratégico da pobreza não se processam em um vazio histórico ou social.

Transversalidade, participação e o foco na inclusão são os elementos das políticas de bem-estar que decorrem das mudanças no contexto da segunda modernidade, como formulado por Gomà (2004). Na fase de profundas alterações dos sistemas de bem estar, ganha evidência o papel dos governos locais, entendidos como sendo mais capazes de desenvolver políticas flexíveis, territorializadas, com componentes que enfatizam a dimensão pessoal e comunitária das políticas de proteção social, requeridas para responder às transformações em curso (UAB, 1998, p. 21). A maior capacidade do nível local para identificar necessidades e fornecer respostas mais moldadas a elas constitui, a nosso ver, o principal argumento em direção a políticas com ênfase na dimensão local, em uma perspectiva de governo de proximidade, no sentido mais direto de ser mais próximo e mais sensível às necessidades identificadas, para formular respostas flexíveis e adaptáveis a situações heterogêneas e a demandas mais específicas.

Na primeira seção são mapeados elementos da perspectiva emergente no campo da gestão de políticas públicas, que enfatizam a politização da gestão, o fortalecimento dos governos locais, a concepção de redes e governança, centrais no marco das políticas locais de inclusão social. As políticas locais de inclusão social constituem o objeto da segunda seção, examinadas a partir da modelagem das políticas de serviços pessoais, uma formulação que busca exprimir a nova conformação das políticas de bem estar com base no âmbito local.<sup>1</sup>

Na terceira seção o foco reside nos itinerários de inserção, uma metodologia de atendimento que faz parte das políticas de serviços pessoais, da configuração local do bem estar social. Na quarta e última seção, são examinadas as condições e os desafios para a consolidação de um modelo de proteção social no Brasil, materializado no sistema único de assistência social.

### **1. Poder local e governança: elementos de inovação na gestão pública**

Desde o pós-guerra, a autonomia local entra na agenda como forma de melhor realizar os objetivos das políticas de proteção social. Dois argumentos são mobilizados para justificar a valorização do âmbito local: um que se pauta pela perspectiva alocativa, e outro que enfatiza a dimensão da *accountability* e controle público, em uma perspectiva que valoriza a participação e ampliação e adensamento da prática democrática (Brasil, 2004). A noção de governança local apresenta uma dimensão normativa, que agrega eficiência alocativa com *accountability*, e delimita os contornos e as características centrais dos modelos de cidades e de gestão local, que servem de referência e pautam a ação de governos locais (Brasil, 2004), também no âmbito da proteção social.

Uma primeira aproximação do tema da revalorização do âmbito local é pela via da concepção de governança. O termo, embora não seja específico à literatura de políticas de combate à pobreza, introduz um componente institucional importante para a discussão das políticas de inclusão. A concepção de governança é entendida aqui sob a dupla perspectiva da repolitização do nível local e da constituição de redes horizontais e multiníveis (Blanco e Gomà, 2003).

O reconhecimento da complexidade, da participação e de redes plurais e a emergência de novos papéis, relações e instrumentos do poder público constituem a base do termo governança, que diz respeito, de forma geral, à “*capacidade para afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas*”. Essa noção remete à “*profundización democrática en clave más ciudadana y participativa*” (Blanco e Gomà, 2003, p. 22). Governança refere-se tanto à existência de “espaços locais politizados” quanto à gestão de “redes participativas”, horizontais e com múltiplos níveis (Brugué, Gomà, Subirats, 2002).

Para Blanco e Gomà (2003), flexibilidade, coordenação e transversalidade constituem os elementos enfatizados nesse modelo de gestão, com conseqüências na forma do Estado atuar também no campo da proteção social. Nesse contexto de mudanças, a valorização da proximidade, entendida no mesmo registro do fortalecimento do âmbito local, pode corresponder a uma gestão pública mais próxima dos cidadãos e emerge como *locus* mais adequado para lidar com a diversidade de situações e onde é possível desenvolver novas dinâmicas de participação nos processos de governo.

O espaço local tem sido apontado como *locus* no qual a inovação nas políticas pode surgir, a partir da interação de esforços entre um amplo conjunto de atores da sociedade civil e do mercado, configurando novas ambiências favoráveis a modelos e práticas de governos relacionais, de proximidade, pautados pelas diretrizes da participação, governança e intersectorialidade, que ganham materialidade nas políticas de serviços pessoais e nas metodologias de inserção ou incorporação social, em curso em algumas cidades da Europa e América Latina. A idéia de “governo de proximidade” (Blanco e Gomà, 2003) acentua o peso

dos governos locais na formulação e provisão de bens e serviços sociais, e aponta para a centralidade de processos participativos, tendência na Europa que encontra paralelo nos movimentos recentes na América Latina e Brasil (Raczynski, 1999), também marcados pelos processos de descentralização e de fortalecimento dos governos locais.

O ponto a ser ressaltado sobre o papel do âmbito local é que, no campo da produção das políticas de inclusão, os governos locais apresentam tanto uma maior capacidade de diagnosticar e captar as demandas e necessidades que se encontram cada vez mais heterogêneas, múltiplas e fragmentadas quanto uma maior capacidade de fornecer respostas mais adequadas a elas, a partir da flexibilização na provisão dos bens e serviços (Brugué e Gomà, 1998, pp. 43, 44). Trata-se, sobretudo, de uma aposta e de uma expectativa de que os governos locais possam de fato desempenhar esse papel estratégico, dada a centralidade que têm para um adequado diagnóstico dos problemas, de sua legitimação e para a proposição de ações mais adequadas às realidades e demandas locais. No âmbito local é mais factível a atuação integral sobre os problemas identificados e torna-se mais viável a criação de vínculos e uma participação efetiva dos cidadãos no desenvolvimento das políticas. O descolamento entre as políticas de bem estar desenvolvidas desde o âmbito central em relação às demandas efetivamente existentes no nível local, diagnóstico comum nas análises sobre a crise do Estado de Bem Estar, trouxe a necessidade de um contato mais direto com a realidade cotidiana (UAB, 1998, p. 26). Não se trata, ao afirmar a centralidade do nível local, de afirmar a irrelevância do nível central na provisão de bens e serviços de proteção social, mas de salientar que cabe a cada nível de governo um aporte específico na produção das políticas de bem estar e que essa definição, que envolve atribuição de competências e recursos, é sempre uma escolha política, o que coloca a centralidade da politização da gestão como um dos atributos da perspectiva da governança local.

Um segundo componente que, na visão de Blanco e Gomà, juntamente com a politização dos espaços locais marca a idéia de governança, é o das redes participativas horizontais e multiníveis (Blanco e Gomà, 2003, p. 26). A idéia de rede tem se tornado um referente central nas discussões em diversos campos, para sinalizar a interconexão, a interdependência, a conformação necessária para dar conta da complexidade dos processos e da realidade social (Blanco e Gomà, 2003, p. 26).

Programas sociais voltados para públicos em situação de risco, pobreza e vulnerabilidade social exigem ou dependem, para sua execução, de uma multiplicidade de atores (organizações governamentais, ONGs com perfis diversos, conselhos, associações, entidades filantrópicas e religiosas etc.) que apresentam visões diferentes sobre o problema e sobre os meios para enfrentá-lo. A noção de redes multinível amplia a perspectiva de redes horizontais e remete não apenas à articulação entre atores de um mesmo nível, mas à interdependência entre níveis de governo. Na concepção de redes multiníveis, os municípios desenvolvem um papel estratégico, de forma compartilhada e na perspectiva de interdependência com os diversos níveis de governo (Blanco e Gomà, 2003, p. 29).

Esse ponto remete, novamente, ao tema do federalismo e das relações entre governo central e subnacionais e não será aprofundado aqui, mas vale destacar a sua centralidade para a produção de políticas de proteção social mais efetivas, que combinem, necessariamente, políticas de corte universal, tendo como base demandas e necessidades mais homogêneas (UAB, 1998, p. 28) e políticas seletivas, que adotam modelos de produção mais flexíveis, que respondem a demandas e necessidades heterogêneas. Um e outro tipo de política são mais adequadas a distintos níveis de governo, mantendo-se, de forma geral, uma perspectiva mais universal para o âmbito nacional e políticas mais seletivas e focalizadas no âmbito dos governos locais, sob a perspectiva do governo de proximidade.

## 2. Modelos locais de proteção social: construindo o caminho de saída

Algumas análises (UAB,1998; Brugué e Gomà, 1998) propõem o modelo de *serviços pessoais locais* para traduzir o conjunto de mudanças na forma e conteúdo das políticas de bem estar na Europa e particularmente na Espanha. A categoria de serviços pessoais constitui o aporte específico dos governos locais de bem estar no fim dos anos 90 e, nas palavras dos autores,

*“las políticas de servicios personales adquieren pues, un significado sustantivo y diferenciado respecto a las políticas sociales porque incluyen elementos de territorialización que aquellas no prevén y que hacen de la identidad territorial y su desarrollo un elemento implícito y central de su conceptualización”* (UAB, 1998, p. 29).

Brugué e Gomà (1998) ressaltam que as idéias-força da concepção ou modelo de serviços locais de bem estar social, ou serviços pessoais<sup>2</sup> seriam: *repolitização, estratégia e participação*.

A primeira idéia, **repolitização**, diz respeito aos valores e paradigmas que guiam a intervenção. Trata-se, sobretudo, da atuação dirigida e coordenada do governo local para implementar o modelo social de cidade, a partir da formação de consensos, de construção de espaços de negociação e deliberação e da busca pela legitimação da ação pública governamental. Uma questão prévia é a definição de um modelo de cidade, que

*“parte del conocimiento detallado de las capacidades y de las carencias que ya existen en el próprio territorio y se articula a través de la transformación de sus elementos para configurar una nueva realidad social y territorial”* (UAB, 1998, p. 25).

A segunda idéia-força, **estratégia**, remete ao tema do planejamento, à definição de objetivos e metas, à implementação de uma ação coordenada e robusta no campo das políticas de proteção. Trata-se, nas palavras dos autores, de *“reubicar el diseño de políticas de bien estar en una perspectiva estratégica de funcionamiento, asumiendo todas sus implicaciones”* (Brugué e Gomà, 1998, p. 47).

**Participação**, por fim, aponta para o adensamento de práticas democráticas e para o fortalecimento da dimensão cívica da cidadania. A questão, também segundo os autores, articula-se diretamente com a noção de *empowerment*, de transferência de poder às pessoas e comunidades, da participação dos beneficiários e de diversos atores não-governamentais na produção das políticas e programas sociais. As políticas de serviços pessoais, ao incorporarem os elementos de repolitização, participação e estratégia, se traduziriam em *“una nueva dimensión político-cultural del bienestar: el desarrollo comunitario a partir de la promoción de relaciones sociales participativas, integradoras y solidarias en el ámbito territorial”* (UAB, 1998, p. 29) ou, em uma tradução livre, como o *“conjunto de ações públicas locais articuladas em torno das pessoas, grupos e comunidades, sobre a base de relações integradoras e participativas”* (Brugué e Gomà, 1998, p. 44).

O modelo local de serviços pessoais, delineado pelos autores, configura-se como um modelo integral, estratégico, participativo e comunitário de bem estar local, nos termos colocados por Brugué e Gomà (1998, p. 45), que inclui tanto intervenções específicas, como respostas a situações conjunturais, quanto intervenções de caráter mais geral que remetem a situações estruturais (UAB, 1998, p. 29). Os serviços pessoais não se referem a uma política ou setor específico das políticas, mas envolvem distintos setores das políticas municipais que tenham

como eixo articulador das ações a atenção direta às pessoas, grupos e comunidades (UAB, 1998, p. 30). Esses serviços incluem o conjunto de âmbitos de atuação setorial de competências e distintos níveis de governo, relacionado à assistência social, políticas de ocupação, habitação, saúde, educação, cultura (UAB, 1998, p. 63)<sup>3</sup>. Em termos operativos o modelo demanda um “*marco organizativo integrado, intersectorial, con predominio de estructuras transversales y descentralizado*” (UAB, 1998, p. 36).

O desenho das políticas de serviços pessoais define as necessidades segundo critérios político-normativos, ou seja, a partir da explicitação de um padrão desejável de provisão e acesso a determinados bens e serviços definidos como direito. Esse suposto implica que o volume da oferta de serviços decorrerá de uma decisão tomada com base em diagnósticos e como fruto de decisão política e programática, e não realizada de forma errática e altamente dependente das modificações do entorno. Brugué e Gomà utilizam duas variáveis, intensidade da ação (intensidade protetora) e cobertura para elaborar uma tipologia de serviços pessoais (1998, p. 51).

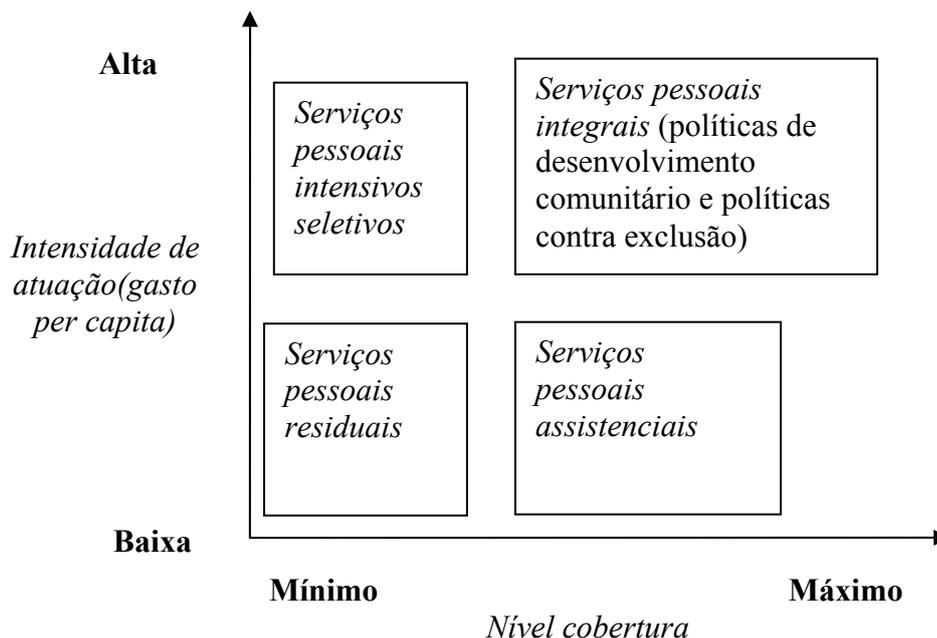
O eixo da cobertura refere-se à combinação de seletividade e universalismo, articulando ação afirmativa com aumento qualitativo e quantitativo de cobertura. O segundo eixo, intensidade protetora, refere-se ao desafio para superar o assistencialismo e residualismo nos serviços pessoais. Trata-se, nesse sentido, de ultrapassar um nível de intensidade protetora baixa, de

*“adoptar un posicionamiento municipal por unos servicios personales de calidad, blindados en su dimensión cuantitativa, no vulnerables a consideraciones economicistas y competitivos con los estándares que puedan ofrecer los mercados privados de bienestar”* (UAB, 1998, p. 37).

As políticas de serviços pessoais integrais decorrem de mudanças em dois eixos e a aposta é por um modelo de extensão e intensidade elevada, combinando “dinamização comunitária” e “ação contra a exclusão” (Brugué e Gomà, 1998, p. 55). O modelo de serviços pessoais integrais supõe o *universalismo no atendimento* e ao mesmo tempo a *intensidade da intervenção*. Ao contrário da perspectiva assistencialista, que estigmatiza e fortalece a dualização da sociedade, a perspectiva dos serviços pessoais, tal como formulada pelos autores, contempla o elemento de integração e coesão social. Nas palavras dos autores,

*“situar los servicios personales en la línea de la simple garantía de mínimos tiene un efecto dualizador y de estigmatización de colectivos sociales. En cambio, situar los servicios personales como un componente central de los itinerarios de inserción social de base comunitaria tiene un impacto integrador y cohesionador”* (Brugué e Gomà, 1998, p. 52).

Figura 1 – Tipologia dos modelos de serviços pessoais, segundo Brugué e Gomà



Fonte: Elaborado por Brugué e Gomà, 1998, p. 51.

Ultrapassando a visão tradicional de enfrentamento da pobreza - de caráter reativo e de base individualista, que não considera a dimensão das relações e sem capacidade de antecipar situações e de desenvolver respostas adequadas aos problemas colocados - o modelo **promocional, comunitário e estratégico** de serviços pessoais instaura uma nova perspectiva no plano da proteção social. Esse modelo requer, para sua operacionalização, uma

*“gestión que supere la segmentación y el centralismo tecnoburocrático y los sustituya por un modelo de producción de servicios integrado, descentralizado, participativo y pluralista. Es decir, un modelo con participación transversal del conjunto de las áreas, con plena responsabilización de la base y con combinación entre la provisión directa y la habilitación de agentes asociativos”* (Brugué e Gomà, 1998, p. 50).

Os serviços pessoais locais têm uma tarefa central. Nas palavras dos autores,

*“tienen que hacer posible que, a pesar de la diversidad de redes de servicios de organización verticales que hay, como enseñanza, sanidad o trabajo, su acción como conjunto sea coherente mediante la definición de objetivos y estrategias de tipo horizontal”*.

O modo de se alcançar essa articulação, segundo os autores, seria através de mecanismos e processos de participação que permitam a definição de estratégias de ação conjuntas dos diversos atores envolvidos (UAB, 1998, p. 66). Ao contrário dos efeitos estigmatizantes e dualizadores da visão que focaliza a garantia dos mínimos sociais, a perspectiva dos itinerários aponta para a idéia de coesão e inclusão social (Brugué e Gomà, 1998, p. 52).

### 3. Incorporação e inserção social: metodologias de intervenção

Na Europa, principalmente Espanha, o modelo dos serviços pessoais articula-se diretamente com a proposta de itinerários de inserção, que constitui uma metodologia de trabalho no campo da inclusão social. Essa estratégia em curso nas reconfigurações da proteção social na Europa (e também, de forma mais tímida, na América Latina, como é o caso do Programa

Puente, no Chile) assume diferentes terminologias - itinerários de inserção, incorporação social, intervenção integral –, mas aborda um conjunto de questões similares. Os “*itinerários personalizados de incorporación social*” (Corera, 2002, p. 366) configuram os caminhos a serem percorridos pelos indivíduos ou “unidades de convivência” no sentido de saída da condição de exclusão. O itinerário personalizado parte da adesão voluntária dos participantes e não representa uma contrapartida obrigatória ao recebimento de uma renda básica. O conhecimento da diversidade de situações de exclusão e o mapeamento das possibilidades e limites da intervenção são elementos fundamentais para um processo de inserção diferenciado e flexível. O reconhecimento da diversidade de situações de exclusão implica a flexibilidade na oferta de bens e serviços, o que exige uma gestão com ritmos, modelos, níveis e graus distintos de incorporação (Corera, 2002, p. 351).

*“los itinerários de exclusión son personales, familiares, pero su origen es estructural y está causada tanto por los mecanismos de funcionamiento general de la sociedad como por el funcionamiento de las instituciones. La exclusión es generada socialmente, pero la posición de los colectivos afectados también confluye y, por tanto, es necesario que a la par que se transforman aspectos estructurales se intervenga de manera personalizada”* (Corera, 2002, p. 349).

Essa estratégia tem como eixo de intervenção a família e a viabilização do acesso a ativos, a bens e serviços públicos e sociais, fortalecendo capacidades e habilidades, a partir de ações que levam em conta o protagonismo da família (o plano micro) e que se sustenta no compromisso dos diversos setores públicos (plano macro) com o processo de inclusão social, sob a forma de contratos e compromissos estabelecidos entre as famílias e o setor governamental. A metodologia dos itinerários supõe, em síntese, uma estrutura de oferta de bens e serviços pautadas pela integralidade na ação e pela personalização do atendimento.

Um processo de incorporação social (ou inserção, em outros termos), é composto por um *mix* de dimensões e elementos que são centrais em distintas visões sobre a pobreza, de forma combinada e não excludente. De acordo com Corera, um processo de incorporação social envolve: a) ter condições de vida mínimas em termos de moradia, saúde, educação; b) ter recursos econômicos que possibilitem ao cidadão ser um consumidor; c) ter uma atividade que possibilite a ele ou ela o reconhecimento social; d) participar de espaços de cultura, lazer, de sociabilidade; e) “*tener un lugar en el mundo, pintar algo*” (Corera, 2002, p. 352). O desenvolvimento de relações comunitárias locais e o fortalecimento de redes sociais que possam acolher e responder as demandas são básicos aí. Além da perspectiva de atuar via redes, têm-se os princípios de organização que incluem a cooperação entre instituições e departamentos de setores diversos; articulação de iniciativas governamentais, comunitárias, filantrópicas e privadas e a complementaridade estrutural entre os âmbitos econômicos e sociais (Corera, 2002, p. 373).

O que é central nessa metodologia é a dimensão da co-responsabilização. Um modelo de intervenção pautado pela incorporação exige, do ponto de vista da capacidade governamental, a existência de recursos, bens e serviços que possam ser repassados à população, em quantidade e na forma adequada às necessidades personalizadas. Pelo lado dos indivíduos em processo de incorporação, tem-se que ter a adesão, o protagonismo e o compromisso efetivo das pessoas com seu projeto de incorporação. A combinação de ambos requer o trabalho de acompanhamento, atividade que gera vínculos, que se realiza a partir da confiança, forte expressão do componente relacional.

Esse tipo de metodologia é muito sensível às turbulências do ambiente e é necessário contar com um forte compromisso, de longo prazo, de ambos os lados: do público atendido e dos

agentes governamentais. O trabalho de acompanhamento do processo de inserção envolve, além da aplicação de recursos, um trabalho de intensa relação pessoal, continuada e duradoura, sustentada pela confiança recíproca entre agentes públicos e pessoas acompanhadas, fortalecida pela motivação e desejo dos “assistidos” de procurarem saídas sustentáveis das situações de exclusão.

Esse trabalho é personalizado, a *la carte*, atento às especificidades e ao que é peculiar às famílias. As metodologias centradas nos itinerários de inserção traduzem os princípios da integralidade e personalização do atendimento, da flexibilidade na oferta de bens e serviços, do compromisso público e da centralidade das dimensões relacionais, baseadas nas conversações, na criação de vínculos geradores de transformações em vários âmbitos, no papel central dos agentes de ponta como catalisadores das mudanças. Tais mudanças são tanto objetivas quanto subjetivas, envolvem ampliação do acesso a recursos diversos e demandam um envolvimento efetivo dos diversos setores governamentais com o processo de empoderamento e redução das vulnerabilidades das famílias.

#### **4. Os limites e possibilidades da aplicação dessa estratégia de intervenção no caso brasileiro**

As dificuldades e limites dessa metodologia são claros: um modelo de intervenção tão próximo, intenso e integral dificilmente poderá ser viabilizado em contextos com alto grau de pobreza ou de forma massiva pelo governo central. A implementação de estratégias de intervenção focadas em itinerários personalizados de inserção social não é totalmente viável quando se tem cerca de 12 milhões de pessoas em condição de extrema pobreza, que não contam sequer com as condições mínimas para alimentar-se de forma adequada, como é o caso da indigência no Brasil. Não é nada trivial desenhar estratégias que dêem conta, efetivamente, de lidar estrategicamente com a pobreza, visando a incorporação sustentável da população em condição de pobreza crônica, em um movimento de saída da exclusão<sup>4</sup>.

A possibilidade de financiamento de uma política com esse desenho de intensa atuação e ampla cobertura não é uma questão irrelevante e sem dúvida esse é um limitador para qualificar ou apontar os limites empíricos de determinados modelos de intervenção. A existência e disponibilidade de redes de serviços para atender demandas de inserção é outro constrangimento e ambos exigem, como elemento fundamental, um amplo e forte consenso político em torno da adoção de determinadas estratégias de intervenção e políticas consistentes e duradouras nas redes de serviços públicos. É totalmente diferente desenhar uma política de serviços pessoais para uma cidade europeia que conheceu um passado de bem estar social e conta com uma estrutura de proteção ampla e efetiva – na qual somente algumas centenas de pessoas dependeriam dos serviços personalizados de inserção – de desenhar uma política para uma cidade ou centro urbano na maioria dos países da América Latina, nos quais existe uma pobreza de massa e grande contingente de indigentes, para os quais as privações são múltiplas e superpostas, em um contexto de capacidade de financiamento baixa.

A magnitude dos problemas ou a escala do fenômeno, as condições prévias das políticas (o nível e a cobertura dos programas e ações de proteção social existentes em um e outro contexto), as condições de financiamento e implementação fazem toda a diferença entre um e outro contexto. A citação abaixo abaixo elucida o ponto:

*“Os sistemas europeus são todos caracterizados por uma alta densidade de escritórios regionais de assistência social, que operam em áreas com alta densidade populacional e relativamente urbanizadas. Os escritórios são bem equipados e possuem funcionários bem treinados, com considerável poder discricionário. Os funcionários desses escritórios dispõem de um extenso portfólio de benefícios e de assistência não financeira. O sucesso dos sistemas de*

*assistência social da Europa é em parte devido ao fato de que eles possuem um número reduzido de beneficiários, visto que muitas pessoas são atendidas pela rede de segurança antes que cheguem à última instância, que é a assistência social. Em parte devido ao fato de que eles operam na proximidade dos recebedores e dispõem de uma ampla gama de instrumentos. A proximidade dos escritórios de assistência social reduz o problema de abrangência, facilita o controle e fortalece o caráter pessoal dos serviços com relação aos beneficiários”* (Neubourg, Castonguay e Roelen, 2005, pp. 40,41).

Diante dessa citação, e do que ela revela sobre as diferenças incomensuráveis entre a realidade dos países desenvolvidos e a dos países em desenvolvimento, cabe a inevitável pergunta: como financiar e operacionalizar uma metodologia como a dos itinerários de inserção em contextos com milhões de pessoas em situação de indigência? Entretanto, como ser efetivo no enfrentamento da pobreza sem viabilizar estratégias que sejam mais flexíveis na provisão de bens e serviços e mais aderentes às necessidades e problemas heterogêneos, multideterminados e forjados a partir de combinações singulares?

Evidentemente as respostas não estão dadas, mas o equacionamento da pobreza no Brasil não é possível sem uma alteração de fundo na forma de produção das políticas de proteção social. Uma primeira condição para viabilizar tal alteração consiste na construção de uma Autoridade Social (Repetto, Sanguinetti, Tommasi, 2002), termo utilizado para se referir à existência de uma instância capaz de priorizar, coordenar, destinar recursos, controlar e avaliar ações no campo da proteção social. Essa noção remete à articulação de capacidade técnica-administrativa e capacidade política para implementar uma estratégia consistente no campo da pobreza e proteção social, que envolva tanto um acordo político de fundo quanto sustentação técnica para a produção das políticas, em diversos níveis de governo.

O ponto a ser sustentado aqui refere-se ao fato de que essas condições não estão dadas no Brasil, mas pode-se perceber, a partir do esforço de se institucionalizar o Sistema Único de Assistência Social/SUAS, a aposta do nível central de governo para articular a proteção social sob uma perspectiva sistêmica, coerente com as diretrizes e pressupostos dos itinerários de inserção. No plano normativo, tal configuração da proteção encontra ressonância nos itinerários de inserção, ao diferenciar situações de complexidade distintas – baixa, média ou alta – em função das situações específicas de vulnerabilidade e risco das famílias e territórios e ao enfatizar o desenvolvimento de atividades sócio familiares e comunitárias e o encaminhamento das famílias às redes de serviços. Através dos CRAS - Centro de Referência de Assistência Social – a proteção social ganha aderência aos problemas dos territórios e das famílias que lá vivem, enfatizando a inseritorialidade no atendimento e o atendimento “personalizado” às demandas e necessidades identificadas. O SUAS representa o esforço que vem sendo feito há anos para alterar a concepção da assistência, tirá-la do campo da filantropia, imersa em uma lógica residual de proteção, e inserir a questão social sob a ótica dos direitos, o que supõe uma dimensão universal em sua concepção e estratégias de ação<sup>5</sup>.

A efetivação do SUAS depende de avanços em vários âmbitos e supõe a implantação de diversos serviços, ações e estruturas de gestão no nível municipal e estadual, em uma perspectiva de redes multiníveis, pautada pela concepção de governança. A mudança substantiva, que confere respaldo e legitimidade para alterações na forma de produção das políticas, refere-se ao compromisso com a perspectiva dos direitos, o que demanda, de forma clara e direta, o compromisso do Estado com sua efetivação. A questão de fundo, que ilumina a concepção de itinerários de inserção e que também inspira a reorganização da proteção social materializada no SUAS, refere-se à necessidade de se adotar uma visão e uma atuação estratégica diante da pobreza. E uma intervenção efetiva supõe pactos entre diversos setores e níveis de governo (supõe governança, coordenação de redes horizontais e multiníveis),

adesões, visões de longo prazo, atenção à complementariedade entre políticas universais e focalizadas, emergenciais e estratégicas, de curto e de longo prazo.

Enfrentar e superar a pobreza supõe uma atuação central dos governos locais no campo da proteção social, a partir da identificação das necessidades das famílias e da realização de um acompanhamento mais personalizado para o conjunto de famílias mais fortemente afetadas pelas condições de vulnerabilidade e mais efetivo no atendimento de suas demandas e necessidades. O Bolsa Família, na mesma direção do SUAS, exige do governo local uma presença mais central no enfrentamento das condições de pobreza: as “ações complementares” referem-se à esse conjunto de iniciativas, locais e estaduais, que permitam às famílias atendidas pelo programa o desenvolvimento de suas capacidades e condições para sua autonomia e emancipação.

Essa perspectiva implica colocar o problema da pobreza como objetivo generalizável, comum ao conjunto da sociedade e objeto de atuação de todos os setores das políticas públicas, demandando um envolvimento efetivo desses com as diretrizes de inclusão. Esse é um desafio no Brasil e para o qual ainda não se tem as condições efetivas para seu enfrentamento. A perspectiva de direitos ainda não se acoplou, de fato, em intervenções estratégicas no campo da proteção social, sendo que a pobreza ainda é vista, por grande parte da população, como objeto de caridade ou como campo de ação exclusivo da assistência social.

A estratégia dos itinerários de inserção foi desenhada para fornecer respostas integrais e mais aderentes às necessidades das famílias e se baseia em compromissos de ação e de coresponsabilidade entre os operadores dos programas e as famílias. A proposta substantiva do SUAS, que se materializa de forma prioritária nos CRAS, tem esses supostos também como fundamentais e estruturantes. Para que tais diretrizes se viabilizem de forma efetiva, o suposto é que existem redes a serem mobilizadas, porosas às demandas levantadas, com capacidade para atendê-las com qualidade. As demandas são heterogêneas, e as condições de oferta de bens e serviços públicos, sua variedade e adequação, tampouco são homogêneas e cabe a esses serviços de proteção de base local o esforço do atendimento personalizado e a atuação na estrutura de oportunidades que o Estado, mercado e sociedade, definem em dado lugar e a cada época.

Os equipamentos dos CRAS e os serviços prestados a partir deles sinalizam a da política no atendimento atento às especificidades das famílias e às suas situações de vulnerabilidade e riscos específicas. O ponto a ser ressaltado, porém, é que nenhuma metodologia de trabalho será suficiente para desenvolver autonomia e protagonismo das famílias se não existirem as condições do entorno que favoreçam o exercício dessa autonomia, se não existirem programas e serviços que atuem para impulsionar a saída sustentável das famílias de uma situação de assistência. A concepção de itinerários sinaliza para a efetivação da cidadania, não apenas formal, mas real, consistente e pautada pela perspectiva estratégica de superação – e não administração – da pobreza.

### **Bibliografia**

BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard. Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. In Blanco, Ismael y Goma, Ricard. (coord.) *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel Social, Barcelona, 2002.

BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad en *Gestión y Política Pública*, vol XII, n.1, 2003

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Território e Territorialidade nas políticas sociais. In. Carneiro e Costa (orgs) *Gestão Social: o que há de novo?* FJP/PBH/BNDES, 2004

BRONZO, Carla *Programas de Proteção Social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. Tese de Doutorado, UFMG. dez. 2005

BRUGUÉ, Quim Especialización versus integralidade: el eterno dilema organizativo *Revista SSPP*, ano?

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. & SUBIRATS, J. La agenda y el debate sobre el territorio en la sociedad de las redes, en Subirats, J. (ed.) *Redes, territorios y Gobierno*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2002

BRUGUÉ, Quim y GOMÀ, Ricard. Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización In: BRUGUÉ, Quim y GOMÀ, Ricard. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel, Barcelona, 1998a

BRUGUÉ, Quim y GOMÀ, Ricard. La dimensión local del bienestar social: el marco conceptual In. *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1998

CORERA, Concepcion Oroz *Nuevas formas de exclusion-inclusion: una propuesta de intervencion desde el trabajo social*. IX Congreso de Diplomados en T.S y A.S. Madri, 2002

CUNHA, Rosani. Sobre o Programa Bolsa Família. Texto elaborado para a formação de multiplicadores e gerentes sociais. MDS/ENAP, 2007 (mimeo)

GOMÀ, Ricard y BRUGUÉ, Quim Nuevos modelos de gestión y organización pública. *Autonomies*, numero 18, Barcelona, julio de 1994

GOMÀ, Ricard. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. In; Bronzo, Carla; Costa, Bruno *Gestão Social, o que há de novo?* Belo Horizonte, 2004

NEUBOURG, Chris; CASTONGUAY, Julie; ROELEN, Keetie. *Redes de segurança social e assistência social focalizada: lições da experiência europeia*. Maastricht Graduate School of Governance. Universidade de Maastricht, 2005

RACZYNSKI, Dagmar *Equidad, inversion social y pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales*. Mimeo. Documento preparado para el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN – CEPAL, 23- 24 de mayo de 2002.

RACZYNSKI, Dagmar La crisis de los viejos modelos de protección social en America Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza In. TOKMAN, V. E. E O'DONELL, G (orgs) *Pobreza y desigualdad en America Latina: temas y nuevos desafios*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1999

RACZYNSKI, Dagmar. Estratégias para combatir la pobreza en America Latina. Diagnostico y enseñanzas de política In. RACZYNSKI, D. (Ed). *Estrategias para combatir la Pobreza en America Latina*. Washington, CIEPLAN/BID, 1995.

REPETTO, Fabián; SANGUINETTI, Juan; TOMMASI, Mariano *La influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la*

*pobreza en América Latina y el Caribe. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social - Banco Interamericano de Desarrollo - Segunda Fase del Inventario de Programas de Protección Social y de Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe, Mayo 2002*

TELLES, Vera da Silva *Pobreza e Cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno* In TELLES, Vera Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo, Editora 34, 2001.

UAB, Diputació de Barcelona, Centre d' Investigació, Formació i Assessorament. *Mapa de los servicios personales locales. Hacia un modelo integral, estratégico, comunitario y participativo*. Barcelona, 1998

---

<sup>1</sup> Até onde pode-se perceber, a formulação de políticas de serviços pessoais é fruto de pesquisas e elaborações analíticas dos pesquisadores ligados à Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) e do *Centre d' Investigació, Formació i Assessorament* (CIFA). O marco inicial dessa abordagem parece ter sido a publicação do *Mapa de los Servicios Personales Locales: hacia un modelo integral, estratégico, comunitario y participativo*, publicado por essas instituições e pela Diputació de Barcelona/Patronat Flor de Maig, em 1998. Trata-se de uma forma de organizar os serviços locais de proteção social que foi implantada em Barcelona e também em outras regiões da Espanha.

<sup>2</sup> A referência para a construção desse modelo, embora não seja explícito pelos autores, é a Espanha. Não fica de todo evidente, pela leitura do artigo, se o modelo é algo efetivamente em curso nos governos locais da Espanha ou se consiste em uma proposta analítica.

<sup>3</sup> Um ponto interessante dessa discussão é a distinção, no âmbito dos serviços pessoais, entre “direitos subjetivos fortes” e “direitos subjetivos débeis”. Os primeiros estão consolidados e garantidos nas leis, como direito à educação e saúde; e os segundos não têm explicitação jurídica suficiente, ou quando têm, essa é abstrata e pouco concreta quanto aos critérios de elegibilidade. Como exemplo desses, têm-se os direitos à cultura, moradia, serviços sociais e trabalho (UAB, 1998, p. 65).

<sup>4</sup> Além disso, tem-se que garantir a não deterioração das condições de vida e trabalho da sociedade como um todo, ou seja, a manutenção de um nível de desenvolvimento econômico e social que não seja excludente e produtor de novos indigentes, atuando no nível da prevenção e mitigação da entrada em situações de exclusão. Nesse sentido entra em cena o tema do desenvolvimento social, que inclui uma preocupação mais estratégica com o enfrentamento da pobreza sob a égide da questão social que ela manifesta.

<sup>5</sup> Além de organizar a política segundo o tipo de proteção (básica ou especial), as novas diretrizes materializadas na NOB 2005 e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) estabelecem três níveis de gestão da assistência social no âmbito municipal: gestão inicial (GI), gestão básica (GB) e gestão plena (GP), que envolvem responsabilidades e incentivos específicos e expressam o grau de institucionalização e autonomia do município para o desenvolvimento da política (NOB, 2005, pp. 24-30).