

SÉRIE ESPECIAL

CADERNOS

ABONG

Orgão da Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais

outubro de 1995

SUBSÍDIOS À CONFERÊNCIA NACIONAL
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - 3



JOAN MIRO (1893-1983)

Políticas de
Assistência Social

CNAS ABONG

APOIO UNICEF

CNAS Conselho Nacional de Assistência Social

Setor de Autarquias Sul, quadra 01, bloco A, 2º andar, tels: (061)321.0022
fax: (061)226.4371, cep: 70729-900, Brasília-DF

O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, é órgão superior de deliberação colegiada, paritário, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS.

São suas diretrizes:

- A descentralização político-administrativa
- A participação da população na formulação das políticas e no controle das ações
- A primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social

É de sua competência:

- Aprovar a política nacional de assistência social
- Normatizar ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada de assistência social
- Fixar normas para concessão e conceder o Registro e Certificados de Entidade de Fins Filantrópicos às entidades privadas de assistência social
- Estimular a efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social
- Aprovar a proposta orçamentária da assistência social
- Aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social
- Aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal
- Convocar a cada dois anos a Conferência Nacional de Assistência Social

ABONG Programa de Desenvolvimento Institucional das Ongs

Rua Dr. Renato Paes de Barros, 684, São Paulo - SP - Cep 04530-001 - Tel.: (011) 829-9102 - Fax (011) 822-6604

Fundada em agosto de 1991, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), fruto de diálogos e articulações abertas entre várias Ong's objetiva representar e promover o intercâmbio entre as Ong's empenhadas no fortalecimento da cidadania, na expansão dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia.

A ABONG reúne atualmente mais de 230 associadas e está organizada em cinco regionais: norte, nordeste, sudeste, sul e centro-oeste.

Seus principais objetivos são:

1. Constituir foros de debates e grupos de trabalho para o aprofundamento de temas importantes da realidade nacional e da cooperação internacional;
2. Servir de veículo de expressão, em níveis nacional e internacional, de opiniões, contribuições, propostas e alternativas das Ong's frente à problemática do desenvolvimento da sociedade brasileira;
3. Animar a coordenação nacional, regional e especializada entre as Ong's;
4. Estimular o diálogo e a cooperação com Ong's em nível internacional e a informação sobre a atuação de agências governamentais e multilaterais de desenvolvimento;
5. Defender os interesses comuns de suas associadas, representando esses interesses perante a opinião pública e o Estado;
6. Facilitar a orientação e defesa legal de suas associadas.

Apresentação

Pobreza e exclusão social são importantes questões sociais presentes na realidade brasileira, marcas de um modelo de desenvolvimento que aprofunda a desigualdade e concentra riqueza.

Pobreza e exclusão social não são conceitos abstratos. Expressam a condição de vida de milhões de brasileiros, agrupando desde aqueles que se encontram na condição de miseráveis, abaixo da linha de pobreza, isto é, que não têm o suficiente para comer todos os dias, até todos os demais que, ganhando abaixo de 2 salários mínimos mensais, representam a grande maioria do povo brasileiro. Estes gravíssimos problemas sociais demandam, de todos cidadãos comprometidos com a construção da democracia e da cidadania em nosso país, uma mobilização e a defesa de propostas de políticas públicas capazes de reverter este processo e tomar a vida da grande maioria dos brasileiros mais digna, melhor, mais participativa.

O momento atual é de aprofundamento da pobreza e de crise da prestação dos serviços públicos por parte do Estado. Serviços como educação, saúde, previdência, sofreram cortes brutais no orçamento federal e não são mais vistos como direitos universais de todo cidadão. A estratégia atual é promover políticas compensatórias que atendam apenas alguns grupos entre os mais carentes.

A sociedade civil organizada, principalmente as entidades e associações que se organizam na luta em defesa de direitos, tem se contraposto à estas políticas geradoras da pobreza e da exclusão e, afirmaram direitos por exemplo, na Constituição de 1988, que hoje estão sendo desconhecidos pelas políticas do governo federal. Sabemos a importância para a construção da democracia e da cidadania que têm esses grupos de cidadãos que já lutaram pelas Diretas Já, organizaram o Movimento pela Ética na Política, participaram das pressões que resultaram no *impeachment* do presidente Collor, organizaram este importante movimento de solidariedade que é a Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

As conquistas democráticas ampliaram os espaços de participação institucional criando Conselhos, elegendo representantes populares no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas, nas Câmaras Municipais e mesmo em algumas das mais importantes prefeituras do país. Estes espaços institucionais transformaram-se em espaços de disputa onde propostas de distribuição da riqueza, de bens e serviços de interesse público, do atendimento das necessidades da população se contrapõem às tradicionais políticas geradoras da desigualdade e da crise social que vivemos.

O desafio da participação cidadã neste momento é capacitar toda esta enorme rede de entidades da sociedade civil, movimentos sociais e representações populares nos espaços institucionais a assumirem sua capacidade de elaborar propostas e defendê-las nos espaços públicos.

Nesta perspectiva é que o Conselho Nacional de Assistência Social e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - com o apoio da UNICEF - tomam a iniciativa de produzir conjuntamente um material de reflexão que permita a todos aqueles que estão hoje envolvidos com a formulação de políticas de assistência social deter um maior conhecimento sobre a realidade brasileira e os processos sociais e políticos que marcam a nossa conjuntura. Sabemos das enormes dificuldades que as políticas de caráter neo-liberal impõem à generalização de direitos e à construção da participação ativa dos cidadãos nas decisões que afetam diretamente sua qualidade de vida. Mas sabemos também que sem uma sociedade civil organizada e atuante as marcas do neo-liberalismo se aprofundarão aumentando ainda mais a crise social em nosso país.

Entendemos que as Conferências municipais, estaduais e federal de Assistência Social são um fórum privilegiado para articular propostas de políticas públicas, nos diversos níveis de atuação do Estado que venham a resgatar a dignidade e a cidadania dos que hoje se encontram marginalizados e excluídos.

Este processo de discussão de caráter nacional já em si expressa uma importância extraordinária ao generalizar e socializar temas e propostas que antes se mantinham circunscritas a um nível mais local e regional. Apesar de todas as dificuldades que são naturais quando se trata de articular um processo em nível nacional em um país tão vasto e diferenciado como o Brasil, os resultados que advirão destas conferências garantem uma legitimidade para as posições e propostas surgidas do debate que constituem estes fóruns como interlocutores do governo capazes de transformar as políticas em questão.

A I Conferência Nacional de Assistência Social, convocada pelo Ministério de Previdência e Assistência Social conjuntamente com o CNAS, para de 20 a 23 de novembro de 1995, em Brasília, deverá ser precedida de debates, conferências municipais e estaduais em todo o país, sobre o tema "Assistência Social - Direito do Cidadão, Dever do Estado". O CNAS e a ABONG entendem que é seu dever municiar essas discussões com informações e diagnósticos e por isto apresentam para o debate quatro publicações:

- 1- **A Questão do Estado / Vulnerabilidade Social e Carência de Direitos** - Prof^o Francisco de Oliveira.
- 2- **Os gastos públicos federais com as políticas sociais** - Prof^o André Cezar Medici / Prof^o Ib Teixeira.
- 3- **Política de Assistência Social** - Prof^o Camélia Yasbek e Prof^o Aldaiza Sposati
- 4- **Coletânea de textos básicos para a Conferência Nacional de Assistência Social**. Vários autores.

Esperamos, assim, contribuir para enriquecer o debate proposto.

CNAS ABONG

APOIO UNICEF

**A Política Social Brasileira
nos Anos 90:
A Refilantropização
da Questão Social**

MARIA CARMELITA YAZBECK

Doutora em Serviço Social. Coordenadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP e Vice-Coordenadora do Conselho Nacional de Assistência Social.

A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA NOS ANOS 90: A REFILANTROPIZAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL

Este texto reúne algumas reflexões acerca das políticas sociais nos anos recentes e em particular analisa a assistência social e seu lugar no projeto do governo F.H.C. pela abordagem da Medida Provisória nº 813 de 01/01/95 que dispõe sobre a organização da presidência da República e dos Ministérios, do Programa Comunidade Solidária e das propostas, ainda em elaboração, da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social. Apresenta também algumas observações acerca do crescimento do denominado Terceiro Setor que envolve “um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos” (Fernandes, 1994:21) e suas interfaces com a assistência social e outras políticas sociais públicas.

A abordagem deste conjunto

requer algumas considerações preliminares acerca do Estado brasileiro e das relações que expressa, em particular pela mediação das políticas sociais.

Uma primeira análise sobre a questão mostra que, historicamente, as intervenções do Estado no campo social inscrevem-se no bojo de relações sociais mais amplas que configuram o perfil do capitalismo no país. Assim, uma incursão às complexas e desarticuladas políticas sociais brasileiras em sua trajetória histórica, evidencia seu funcionamento ambíguo, na perspectiva de acomodação de interesses, permitindo apenas acesso discriminado a recursos e serviços sociais, reiterando o caráter excludente que vem caracterizando os investimentos sociais do Estado (Cf. Jacobi, 1989). São políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Nesse sentido, servem

à acomodação de interesses de classe e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do Estado em face da questão. Constituem-se de ações que, no limite, reproduzem a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira. Apesar dessas características, vemos crescer a dependência de segmentos cada vez maiores da população, dos serviços sociais públicos para o atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida no espaço urbano. Desnecessário é lembrar aumento do número absoluto de pobres nos últimos anos e a conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis, que evidencia o longo caminho que nos separa de uma necessária redistribuição de renda e da constituição de políticas que se voltem às demandas dos grandes

contingentes esmagados pela pobreza.

No caso brasileiro, as políticas sociais têm se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos. A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, que emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetra também na Política Social brasileira. Assim, do ponto de vista político, as intervenções no campo da Política Social e, particularmente na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais.

É importante ter presente que, nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternizados ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas perso-

nalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida.

Do ponto de vista econômico, vale lembrar que as políticas sociais se sustentam a partir de "saldos" orçamentários e se modificam conjunturalmente. Enquanto gasto público, o social "faz parte da relação social de produção e a modifica como historicamente tem sido demonstrado. Ele é metamorfose do excedente, da mais valia ou do lucro" (Oliveira, 1985:6). Sua "privatização" indica a subordinação aos interesses econômicos e mostra porque não se altera o perfil da desigualdade na dinâmica geral da sociedade brasileira.

O que se constata é que os investimentos públicos na área social estão cada vez mais vinculados ao desempenho geral da economia, o que abre caminho para políticas assistencialistas e de precário padrão, cujo resultado maior é a expansão de uma população sobrando de "necessitados" e "desamparados".

Para as ações de enfrentamento da pobreza brasileira que aparecem sob a denominação de assistência

social, o quadro é ainda mais grave. Percebida como benevolência paliativa, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas, não é sequer apreendida como Política Social, apresentando-se sem efetividade diante de seu objeto. Tradicionalmente, os padrões brasileiros de assistência social se estruturaram ao sabor do casuísmo histórico, em bases ambíguas e difusas oferecendo apenas um atendimento precário aos seus usuários. Produto de uma longa trajetória histórica "as políticas sociais brasileiras, e nelas as de assistência social, embora aparentem a finalidade de contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação de um Estado regulador das diferenças sociais, de fato não dão conta deste efeito. Constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe, as políticas sociais brasileiras têm conformado a prática gestonária do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedoras, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social" (Sposati, 1988:11).

A assistência social

constitui-se, assim, do conjunto de práticas que o Estado desenvolve de forma direta ou indireta, junto às classes subalternizadas, com sentido aparentemente compensatório de sua exclusão. O assistencial é, neste sentido, campo concreto de acesso a bens e serviços, enquanto oferece uma face menos perversa ao capitalismo. É, portanto, sob o ângulo de interesses diversos que a questão da assistência se apresenta, manifestando-se como estratégia de dupla face em que a assistência, como mecanismo de estabilização das relações sociais, é a ótica da ação estatal; e, como forma concreta de acesso a bens, recursos, serviços e a um espaço de reconhecimento de seus direitos e de sua cidadania social, é, em contrapartida, o que buscam seus usuários.

O que se pretende assinalar é que o significado assumido pela assistência se explica a partir, e no conjunto das relações historicamente dadas entre as classes. Aí, a assistência “cumprir uma função ideológica na busca do consenso a fim de garantir a relação dominação - subalternidade, e, intrinsecamente a esta, a função política de alívio,

neutralizando as tensões existentes nessa relação” (Sposati et alli, 1985:34). Neste sentido, do ponto de vista conceitual, não podemos deslocar a questão do âmbito estrutural da sociedade capitalista, tendo presente que o assistencial não altera questões estruturais; pelo contrário, muitas vezes as oculta. Isso não significa que se deva negá-lo ou não reconhecer sua necessidade histórica, pois as políticas de Assistência, como as demais políticas no âmbito da gestão estatal da reprodução da força de trabalho, buscam responder a interesses contraditórios, engendrados por diferentes instâncias da sociedade, e assim não se configuram como simples produto dos interesses dos “de cima”, mas como espaço onde também estão presentes os interesses dos subalternizados da sociedade.

Assim, se cabe à assistência um papel na ampliação das bases de legitimidade do Estado e de seu poder político de controle social, cabe-lhe também constituir-se para os segmentos excluídos da sociedade em modalidade de acesso real a recursos e de incorporação à cidadania. Historicamente, a assistência social pública e privada é o

mais importante mecanismo pelo qual são estendidos aos segmentos mais pauperizados serviços e recursos como creches, programas de profissionalização, programas de geração de renda, de moradia, de atendimento a direitos da criança do adolescente, da maternidade, do idoso, do portador de deficiência, do morador de rua e de muitos outros. Trata-se de um conjunto de ações extremamente diversificadas que tem como alvo prioritário a situação de espoliação e pobreza de um segmento também diversificado e cada vez maior da população. Para estes, a assistência pode ser uma referência e um apoio na ampliação de seus direitos. Pedagogia de reconhecimento, pode abrir espaços para experiências coletivas de participação capazes de revelar novas formas de expressão social e politização de seu cotidiano.

O que se observa no entanto, é que a assistência social, situada no conjunto dos mecanismos destinados a atenuar os impactos perversos do capitalismo para a grande maioria da população brasileira, sequer vem cumprindo, de forma efetiva este papel estratégico na reprodução social das classes

subalternas. Como constatamos em estudos e pesquisas recentes, o agravamento da pobreza vem pesando duramente sobre a sociedade, que vê seu tecido social desagregar-se sem perspectivas imediatas de recomposição. Neste contexto, programas socioassistenciais vêm se revelando inócuos e têm pequeno destaque nas intervenções governamentais, prestando-se mais ao clientelismo utilitário e à absorção de tensões do que ao enfrentamento efetivo da pobreza. Por outro lado, a cultura assistencialista e tuteladora que permeia as ações assistenciais não tem favorecido o protagonismo dos subalternos ou sua emancipação. É preciso não esquecer porém que, criar condições para que os usuários da assistência caminhem na direção de sua constituição como sujeitos, é parte das tarefas sócio-educativas e políticas de uma assistência social que não sirva à reiteração de um lugar social definido pela pobreza, subalternidade e exclusão.

Essa modalidade de tratamento que o Estado vem historicamente dispensando aos segmentos mais pauperizados da sociedade,

pela via das políticas sociais e em particular da assistência social, aqui apreendidas no contexto contraditório das mudanças econômicas, sociais e políticas que vem caracterizando o desenvolvimento capitalista no Brasil, tem na Constituição de 1988 uma possibilidade de alteração.

Na Constituição em vigência no país desde 05 de agosto de 1988, a inclusão da assistência social na Seguridade traz a questão para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Inicia-se um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade aponta também para a necessária articulação do campo social. A Seguridade Social estabelece direitos e padrões mínimos a serem garantidos a todos os brasileiros. Neste âmbito, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. Em particular, de seus segmentos mais espoliados que recorrem ao assistencial como estratégia

para sobreviver e que, por viverem situações sociais limites em termos de desumanização, não têm presença como interlocutores frente ao poder.

Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de Estado, passa a ser um espaço para defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. Traz para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão e transforma constitucionalmente, a assistência social em campo de exercício de gestão participativa de seus usuários.

No entanto, as redefinições mais recentes do capitalismo contemporâneo, as mudanças nas relações entre capital e trabalho, o processo de globalização, as transformações que se operam no *Welfare State*, e o avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico, trazem para o campo da Seguridade Social no país, profundos paradoxos. Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere no contexto de ajustamento a

essa nova ordem capitalista internacional, onde se observa a desmontagem de conquistas no campo social e onde as políticas ortodoxas de estabilização da economia, com suas restrições aos gastos públicos, reduzem e direcionam os investimentos sociais do Estado.

Assim, enquanto o discurso se expressa em torno do reconhecimento de direitos, o quadro social mais amplo evidencia uma perspectiva de desmontagem e retração dos investimentos no campo social. Isto é o que se observa num mundo sem fronteiras, onde o capital globalizado dispensa o Estado intervencionista, colocando como modelo um Estado mínimo. No caso do 3º mundo, o que se constata é uma “integração subordinada” a esse processo onde o cerco econômico se estreita, aumentam as dívidas externas e o *Welfare State* entra em crise. Neste cenário, não há espaço para um enorme contingente populacional de excluídos.

É importante ressaltar que “sob a crise do *Welfare State* se radica também a crise do pensamento igualitário e democrático” (Schons,1995:4). Crise resultante do renascimento dos ideais liberais, que se

confronta com as práticas igualitárias e traz no seu bojo o crescimento da exclusão e a despolitização da questão da pobreza. Ressurgem argumentos de ordem moral contrapondo-se aos sistemas de “excessiva” proteção social que gerariam dependência e não resolveriam os problemas dos “inadaptados” à vida social. Assim sendo, as propostas neoliberais em relação ao papel do Estado na esfera da Proteção Social são propostas reducionistas, onde a Assistência “passa a ser para as situações extremas, portanto, com alto grau de seletividade, e direcionada aos estritamente pobres através de uma ação humanitária coletiva, e não como uma política dirigida à justiça social e à igualdade. Ou seja: é uma política social que passa a ser pensada de modo residual, apenas para complementar o que não se conseguiu via mercado ou ainda através de recursos familiares e/ou da comunidade” (Shons,1995:2). É o retorno do “Estado Caritativo ou Assistencialista” no qual o enfrentamento da desigualdade será “deixado à caridade pública ou a uma ação estatal evasiva e eventual” (Oliveira,1988:26).

Apenas suficiente para minimizar as consequências negativas dos programas de ajuste estrutural. Estaremos de volta aos programas mais residuais, àquilo que Draibe (1993:99) denomina de “neobeneficência” sem “referência a direitos sociais de cidadania”. Sua expressão mais perversa resulta no aceleração dos processos de exclusão que se expressam tanto pela impossibilidade de acesso aos serviços sociais básicos, como pela ampliação de uma população sobrando e descartável. É importante lembrar que esta população não sofre apenas a carência de bens materiais, sofre também a “carência de direitos, de possibilidades, de esperança” (Martins,1991:15).

Na conjuntura brasileira de final dos anos 80 e início dos anos 90, caracterizada pela adesão às decisões do Consenso de Washington (reunião realizada em novembro de 1989 entre presidentes eleitos da América Latina e representantes do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento) que entre as reformas de cunho neoliberal propostas, prevê a realização de reformas

estruturais para a estabilização da economia como as privatizações, a desregulamentação dos mercados, a descentralização e a retomada do desenvolvimento, a emergente proposta estatal de Seguridade não se consolida no país e, mostra-se incapaz de enfrentar a questão social. É importante lembrar que a área social não foi tratada no Consenso de Washington e que esta área vem sendo alvo de significativos cortes orçamentários. Basta lembrar que de 1989 até a presente data os gastos com saúde e educação no país, foram reduzidos pela metade. Estudo desenvolvido por Ferreira (1993) sobre a prática assistencial desenvolvida pela LBA entre os anos de 1989 e 1991 demonstra os cortes tanto nos recursos como no número de beneficiários de um ano para outro. Assim em 1989, 7.981.617 pessoas foram atendidas em programas do órgão e em 1991, com a manutenção dos mesmos programas, foram atendidas apenas 2.261.609 pessoas (52% do total atendido em 1989). O percentual de redução de recursos é igualmente impressionante: o orçamento que era de 220

milhões de dólares em 1989, passa, em 1991, para 117 milhões, o que significa uma redução de 46,8% em relação a 1989 (em tempos de grave inflação!). É necessário lembrar que os usuários dos programas da LBA eram (são) sobretudo crianças, idosos e portadores de deficiência. Conforme dados do CEPAL (1990), na maioria dos países do Continente, os gastos públicos com serviços sociais retrocederam consideravelmente enquanto se deteriorou a qualidade de vida da população. Assim sendo, a política de redução dos gastos públicos vem contribuindo para uma

redução quantitativa e qualitativa dos serviços sociais públicos, num momento em que a população empobrecida recorre cada vez mais aos serviços públicos e gratuitos para enfrentar a sobrevivência.

Neste contexto, a assistência social qualificada como política constitutiva da Seguridade, não obteve vontade política para sua efetivação. A LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8742 de 07/12/93) demorou 05 anos para ser sancionada e até hoje não foi definitivamente implantada na esfera federal que lhe é determinante. Os benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza não estão implantados. Ao contrário, medidas governamentais, ao invés de afirmarem a necessária Política Nacional de Assistência, vêm contribuindo para a sua não constituição. É importante lembrar que a LOAS é resultado de um amplo movimento da sociedade civil organizada, é resultado de mobilizações e negociações que envolveram foruns políticos, entidades assistenciais e representativas dos usuários dos serviços de assistência social como

“A Loas demorou cinco anos para ser sancionada e até hoje não foi definitivamente implantada na esfera federal. Ao contrário, medidas governamentais ao invés de afirmar a necessária Política Nacional de Assistência, vêm contribuindo para a sua não constituição.”

idosos, portadores de deficiência, crianças e adolescentes, trabalhadores do setor, universidades, ONG's e outros setores comprometidos com os segmentos excluídos da sociedade.

Inegavelmente, a LOAS introduz um novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo, e situando-a como política de seguridade voltada à extensão da cidadania social aos setores excluídos e mais vulnerabilizados da população brasileira. A LOAS inova ao afirmar em seus objetivos a necessária integração entre o social e o econômico. Em seus princípios e diretrizes, ao apontar a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais qualificados e com a participação da população. Inova, também, ao propor mecanismos de descentralização político/administrativa e sob o controle da sociedade, na gestão e execução das políticas de assistência social (Conselhos Estaduais e Municipais). Desmonta o antigo CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social), órgão

cartorial e clientelista, e cria o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), órgão paritário, com representação do governo e da sociedade civil a quem compete, entre outras atribuições, aprovar a Política Nacional de Assistência Social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social e convocar ordinariamente a cada dois anos, ou, extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Nacional de Assistência Social, que tem como atribuição avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

Em seu capítulo IV, propõe a criação de Benefícios de prestação continuada a idosos e portadores de deficiência que não possuem meios de prover sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Neste mesmo capítulo, são propostos benefícios eventuais, Serviços, enquanto atividades continuadas e em rede voltadas à melhoria da qualidade de vida da população, programas e

projetos de enfrentamento da pobreza.

“É um novo posicionamento. É discutir sobretudo, eticamente,... é construir uma ética de defesa dos mínimos sociais necessários à vida digna de cada cidadão brasileiro.” (Jovchelovitch:1995:20).

Finalmente, é necessário o registro de que a LOAS aborda a assistência social dentro das particularidades da questão social na realidade brasileira de hoje, isto é, move-se na complexidade e nas contradições que permeiam esta sociedade e os diferentes projetos que a mobilizam e se confrontam.

A passagem da assistência social de “prática de benemerência” para uma política de Estado supõe antes de mais nada a superação de um “caldo cultural” que se constituiu historicamente sobre o assunto e a necessária reconceituação da assistência social, de seus princípios e objetivos na sociedade e a criação de novas bases para seu exercício. Supõe sobretudo que se conceba a assistência social como um dos mecanismos na luta permanente pela apropriação da riqueza socialmente construída.

**A MEDIDA
PROVISÓRIA
Nº 813 DE 01/01/95:
O LUGAR DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A medida provisória nº 813 de 01/01/95 que dispõe, com força de lei, sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, não modifica a posição secundária e marginal da Assistência no conjunto das políticas públicas. Ao constituir um conjunto difuso de gestores para as ações assistenciais do Estado, a medida reitera a tradição nesta área que é a fragmentação e superposição de ações. Esta pulverização mantém a assistência social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo está impondo às políticas sociais na contemporaneidade. Ao repartir e obscurecer em vários Ministérios as atribuições constitucionais previstas para a assistência social, a M.P. contribui para fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado.

Como tão bem afirma Potyara A. Pereira na base da medida provisória suja a idéia de que o “Estado não deve mais ser o grande patrocinador do bem estar

social, cabendo à sociedade (família, comunidades, associações voluntárias) e à iniciativa privada empresarial, ponderável parcela de participação no processo de provisão social” (Pereira, 1995,147).

A reforma proposta na M.P. extingue o Ministério do Bem Estar Social, a LBA e a CBIA, sem uma proposição clara de reordenamento da estrutura político-administrativa para a área ou de reposição de programas, o que vai afetar o já precário atendimento a idosos, portadores de deficiência e crianças usuários de programas e serviços de instituições conveniadas. Assim, durante muitos meses não foram repassados recursos para viabilização de convênios firmados com entidades assistenciais pela extinta LBA.

A assistência social passa a fazer parte da estrutura do Ministério da Previdência e Assistência mediante dois órgãos: a Secretaria de Assistência Social que assume as competências da extinta Secretaria de Promoção Social (MBES) e o Conselho Nacional de Assistência Social.

A área da infância e da adolescência que configura-se constitucionalmente,

campo de atenção da assistência social localiza-se no Ministério da Justiça, onde está situado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Também na Justiça está a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, hoje parte da Secretaria dos Direitos da Cidadania. Fragmenta-se: defesa de direitos no Ministério da Justiça e políticas de proteção social no Ministério da Previdência e Assistência Social.

É criado o Programa Comunidade Solidária (artigo 12º) onde estão previstas ações para o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza. Não há qualquer menção à assistência social.

A ausência de definições claras acerca da assistência social na Medida Provisória nº 813 aponta para algumas áreas de atrito com a LOAS. Assim, enquanto a LOAS propõe como diretriz organizativa para a área o “comando único das ações em cada esfera de governo” (Artigo 5º, inciso I), a medida atomiza essas ações sem evidenciar seus responsáveis. Pergunta-se, por exemplo,

como a Secretaria de Assistência do Ministério da Previdência e Assistência poderá dar conta das atribuições definidas constitucionalmente e regulamentadas pela LOAS em seu capítulo IV (Benefícios, Serviços, Programas e Projetos) sem se sobrepor ao Programa Comunidade Solidária?

No que se refere ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS - artigos 17º e 18º da LOAS), órgão superior de deliberação colegiada sobre a área, constituído com a representação do governo e da sociedade civil e que tem entre suas atribuições aprovar a Política Nacional de Assistência, normatizar as ações e regular a prestação de serviços assistenciais de natureza pública e privada, bem como aprovar a proposta orçamentária da assistência social, acompanhando e avaliando a gestão de recursos, a questão que se coloca é a seguinte:

- Como poderá o CNAS desempenhar suas competências legais frente a ações assistenciais pulverizadas em frentes diversificadas? Não correrá o risco de ficar apenas com a dimensão cartorial de suas atribuições?

A SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Secretaria de Assistência Social, que teve sua titular nomeada apenas cinco meses após a publicação da Medida Provisória nº 813 onde foi criada, encontra-se ainda em fase inicial de seus trabalhos. Já obteve a aprovação de sua estrutura organizacional para funcionamento, a Regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social, condição essencial para a formulação de qualquer proposição para a área e constituiu vários grupos de trabalho: - para elaborar a proposta de transição para 1995; - para regulamentação da Política Nacional do Idoso e da Família; - para operacionalização do Benefício de Prestação Continuada devido ao idoso e à pessoa portadora de deficiência; para a preparação da I Conferência Nacional de Assistência Social e outros. Para a Secretaria de Assistência Social, o urgente e necessário é a efetivação plena das competências propostas pela LOAS.

Entre os principais desafios que começa a enfrentar está a necessária integração da área social do Governo Federal dispersa em várias frentes (resultado do arranjo administrativo e político contido na M.P. 813). Nesta direção, vêm sendo realizados contatos e articulações com os diversos órgãos da área social no sentido de compatibilizar atribuições que se superpõem. Assim por exemplo, já está firmado um primeiro acordo entre a Secretaria dos Direitos da Cidadania/MJ e a Secretaria de Assistência Social/MPAS.

Entre as propostas programáticas em elaboração merece atenção o PRORENDAS, que “contempla o desenvolvimento de uma metodologia (mobilização, financiamento, treinamento gerencial e orientação técnica) destinada ao funcionamento de pequenos negócios que venham a contribuir para o aumento do ingresso familiar”. Para a Secretaria de Assistência, a implantação do projeto deverá obedecer aos princípios constitucionais de descentralização e controle das ações, tratando-se de uma ação de enfrentamento à pobreza conforme a LOAS.

**O PROGRAMA
COMUNIDADE
SOLIDÁRIA:
SIGNIFICADO SOCIAL
E POLÍTICO**

Criado formalmente pelo decreto lei 1366, de 12/01/95, e pelo decreto ato s/nº, de 17/02/95, o Programa Comunidade Solidária apresenta-se como estratégia articuladora das ações de combate à fome e à pobreza do atual governo. Localiza-se na Casa Civil, é coordenado por um conselho consultivo, integrado por 10 Ministros, entre os quais o chefe da Casa Civil e 21 personalidades da sociedade civil. Não é portanto, um conselho de representação e decisão, diversamente de outros conselhos da área social. É presidido pela Primeira Dama. Tem uma Secretaria Executiva alocada na Casa Civil e tem por atribuições básicas: “- propor e opinar sobre as ações prioritárias na área social; - incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome; - incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais visando a complementariedade das ações desenvolvidas; -

promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade.”

O Programa não define políticas e aponta como alvo de suas atenções prioritárias:

- 1- Saúde, Alimentação e Nutrição;
- 2- Serviços Urbanos;
- 3- Desenvolvimento Rural;
- 4- Geração de Emprego e Renda;
- 5- Defesa de Direitos.

Trata-se de uma proposta que se sustenta em um discurso com componentes valorativos que na sociedade brasileira têm forte “apelo simbólico” (Pereira, 1995:148). Efetivamente, é possível afirmar que o combate à fome e à miséria está entre as aspirações da sociedade brasileira. Ou, pelo menos de parte dela. A Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida é uma boa demonstração da solidariedade desta sociedade para com os brasileiros pobres e famintos. Trata-se de uma causa capaz de mobilizar adesões e apoios generalizados, em uma sociedade que assiste à despolitização do campo

social e político, característica de tempos neoliberais. O apelo à solidariedade torna a proposta uma estratégia capaz de atrair atenções generalizadas e apoios no âmbito nacional e internacional.

O Programa, inspirado na experiência mexicana (PRONASOL - Programa Nacional de Solidariedade), onde foram instalados, em três anos, 64 mil “comitês de solidariedade”, redimensiona e reorganiza o papel do Estado no campo social. Não leva em consideração a LOAS e extingue o CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar que era uma referência para o tratamento de questões relativas à fome e à pobreza e que resultou de amplo processo organizativo da sociedade civil. Como estratégia centraliza-se na presidência da República e propõe a parceria do Governo Federal com Estados, Municípios e Sociedade. Supõe, para seu funcionamento a criação de “comunidades solidárias” locais e confere aos prefeitos importante papel nas decisões sobre o Programa. Neste sentido, corre o risco de não romper o clientelismo e o assistencialismo a que se propõe, constituindo-se em

tática de cooptação de lideranças da sociedade civil. Em síntese, é impossível fazer ajustes sem legitimação.

Ao selecionar bolsões de pobreza, buscando alcançar os mais pobres entre os pobres, o Programa toma um perfil seletivo e emergencial que acaba por consistir, oito meses após sua criação, apenas na distribuição de cestas alimentares e no repasse de recursos para a merenda escolar. O que traz para o Programa uma face assistencialista, paliativa e sem inovações, que o faz sucumbir diante de processos sociais de repetição das estruturas sociais geradoras da exclusão.

A opção por programas seletivos de combate à pobreza (como no caso paradigmático do México) no lugar de políticas sociais universalizadas e integrais é, para Laurell (1994), compatível com os ajustes estruturais necessários na conjuntura atual, com os cortes no orçamento público particularmente na esfera social e com o caminho do envolvimento da sociedade no enfrentamento da pobreza.

É inegável que o avanço do ideário da “sociedade solidária”, vem se colocando como alternativa face à limitação da ação social do

Estado no neoliberalismo. Quer pelo papel de subsidiariedade que cabe ao Estado neste ideário, quer porque a lógica neoliberal confronta-se com o próprio pensamento igualitário na esfera pública. Para Lamoureux (in Schons, 1995:2), “os liberais sempre continuam acreditando, apesar de tudo, no dever moral da Assistência. O limite: que este não se transforme em direito para as minorias, para os marginalizados e para os excluídos do sistema”.

É inegável também, que na esteira do movimento que recoloca a solidariedade como valor na sociedade contemporânea, surgem diversas, e muitas vezes antagônicas, significações para a questão. Um indicador desse movimento é a grande expansão, de iniciativas civis a partir dos anos 80. Crescem em todo o mundo, constituindo um grande conjunto de organizações e iniciativas privadas atuando em benefício público.

Assim, na sociedade brasileira nos defrontamos com o crescimento da presença de organizações privadas na construção de uma esfera de interesse público, não estatal. São as denominadas organizações

“ Ao selecionar bolsões de pobreza, buscando alcançar os mais pobres entre os pobres, o programa Comunidade Solidária toma um perfil seletivo e emergencial que acaba por consistir, oito meses após sua criação, apenas na distribuição de cestas alimentares e no repasse de recursos para a merenda escolar.”

sem fins lucrativos, não governamentais que envolvem um conjunto extremamente diversificado: desde as tradicionais entidades filantrópicas, assistenciais (religiosas ou laicas) até as modernas fundações empresariais que movimentam milhões de dólares anualmente. Passando pelas ONGs comprometidas com a melhoria das condições de vida da população e com a democratização do país. É como afirma Landim, “algo que se constrói por fora do mercado e do Estado... é decididamente uma questão dos anos 90” (1993:5). Anos

em que a demanda crescente da população por serviços sociais põe em questão a ineficácia das políticas sociais em seu conjunto programático.

De qualquer forma, o que se quer assinalar é que, face às difíceis circunstâncias em que chegamos ao final do milênio, a sociedade está em movimento. Diante dos impactos sociais dos recentes caminhos da ordem capitalista internacional e frente à falência das políticas públicas no país, estas organizações privadas que compõem o denominado Terceiro Setor têm, muitas vezes, substituído o Estado em suas responsabilidades. **A b s o l u t a m e n t e** heterogêneas, incluem-se todas (ONGs, Filantrópicas, Fundações e Associações Empresariais), em “um movimento de organização da Sociedade Civil que traz à tona sujeitos diferenciados, mas com uma agenda aparentemente comum em alguns pontos: solidariedade, parceria, democracia, autonomia” (Koga, 1995:46).

Neste contexto, adquire centralidade a questão das relações entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil. Relações que, sendo de parceria, não devem

desobrigar o Estado e ao mesmo tempo devem fortalecer a autonomia da Sociedade Civil e as práticas democráticas desta sociedade. Para avançar nas definições acerca destas relações, construir uma nova regulação submetida ao controle social, antes de tudo, é preciso conhecer melhor este vasto universo que abarca o “nonprofit sector” acerca do qual há poucos estudos e pesquisas.

Se as políticas sociais se constituem na trama das relações sociais na socie-

“Reverter o processo de exclusão social exige profundas modificações não apenas no conjunto das políticas públicas, mas na própria estruturação da sociedade.”

dade, se são historicamente determinadas, não é trajeto fácil esse que leva do Estado à sociedade e vice-versa. “Porque a tradição do poder do Estado no Brasil tem sido, até os nossos dias, a da captura dessa força frágil, a instrumentalização pelos funcionários das reivin-

dicações populares, frequentemente trituradas na máquina do clientelismo e populismo do Estado patrimonialista que adquiriu a extraordinária capacidade de se renovar, de colocar a máscara do novo para preservar o velho” (Martins, 1993:14).

Para finalizar, é importante assinalar que, diante da pobreza e da exclusão, as políticas sociais, e em especial a assistência social, têm limites muito claros e não resolvem questões estruturais. A precariedade das condições de vida daqueles que constituem o alvo das ações assistenciais e o caráter cumulativo de sua exclusão evidenciam que reverter esse processo exige profundas modificações não apenas no conjunto das políticas públicas, mas na própria estruturação da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Regis de Castro. "Política e Pobreza no Brasil", Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº 19, nov. 1989.
- FERNANDES, Rubens Cesar. "Privado Porém Público: o Terceiro Setor na América Latina", Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.
- FERREIRA, Ivanete S.B. "Assistência Social Pública e Neoliberalismo - As Falácias do Governo Collor", Dissertação de Mestrado, UNB, 1993.
- JACOBI, Pedro. "Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Demandas por Saneamento Básico e Saúde: São Paulo, 1974/84, São Paulo, Cortez, 1989.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. "Assistência Social e Cidadania", Brasília, MPAS, 1995.
- LANDIM, Leilah. "Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil", Iser, Rio de Janeiro, 1993.
- LAUREL, Ana Cristina. "A Nova Face da Política Social Mexicana", Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº 32, 1994.
- MARTINS, J. de S. "O Massacre dos Inocentes. A Criança sem Infância no Brasil", São Paulo, Hucitec, 1991.
- _____. In Prefácio de "A Ilusão Fecunda", de SPOSITO, Marília P., São Paulo, Hucitec, 1993.
- OLIVEIRA, Francisco de. "Além da Transição, Aquém da Imaginação", Novos Estudos, Cebrap, nº 12, jun.1985.
- _____. "O Surgimento do Antivalor: Capital, Força de Trabalho e Fundo Público", Novos Estudos, Cebrap, nº 22, out. 1988.
- PEREIRA, A. P. Potyara. "Reflexões sobre a Medida Provisória nº 813, de 01.01.95.", Serviço Social e Sociedade, Cortez, ano XVI, abr.1995.
- SCHONS, Selma Maria. "Seguridade Social: a Assistência na Perspectiva do Neoliberalismo", 8º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 1995.
- SPOSATI, Aldaíza. "Vida Urbana e Gestão da Pobreza", São Paulo, Cortez, 1988.
- _____. "Cidadania e Comunidade Solidária", Serviço Social e Sociedade, Cortez, ano XVI, ago.1995.
- _____. et alli, "A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras", São Paulo, Cortez, 1985.
- YAZBEK, Maria Carmelita. "Classes Subalternas e Assistência Social", São Paulo, Cortez, 1993.

Assistência Social: Desafios para uma Política Pública de Seguridade Social

ALDAÍZA SPOSATI

Professora Doutora Titular do Programa de
Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da
PUC/SP e Coord. do Núcleo de Estudos da
Seguridade e Assistência Social da PUC/SP.

ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição de 1988 demarca um novo momento na política de assistência social brasileira. Este novo momento, detalhado na Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS, significa mais que uma modernização ou introdução de novas técnicas ou formas de gestão. Trata-se realmente, de *uma mudança fundamental na concepção da assistência social como política de seguridade social*. Esta mudança não é ainda plenamente compreendida pelo senso comum e, até agora, pouco foi incorporada nas discussões políticas e técnicas.

As conferências municipais, estaduais e a nacional de Assistência Social são momentos privilegiados, que se realizam no período de agosto a novembro de 1995, para discussão da concepção

de assistência social como direito de seguridade social, isto é, como um dos direitos de cidadania dos brasileiros.

Para tanto é necessário analisar, de um lado, a natureza das dificuldades para esta nova concepção e, de outro, as implicações e desafios que estão postos para efetivar esse direito constitucional no Brasil.

A incompreensão desta política pública como direito decorre primeiramente da alta discriminação que existe em relação à assistência social. Confundida com o assistencialismo, o fisiologismo e a política de

favor, a assistência social é vista como algo negativo por conotar um cunho tutelador e compensatório.

Muitas vezes reduz-se a própria nomenclatura dessa política social, chamando-a simples e pejorativamente de assistência e dizendo que ela se ocupa do assistencial. A partir da Constituição, a assistência social assumiu o caráter de política social pública. Isto exige distinções, a começar pela noção de assistência genericamente considerada, isto é, como parte de todas as políticas sociais, no caso, sem receber significado pejorativo ou tutelador.

A exemplo, a assistência médica prestada pelo profissional médico não é necessariamente tuteladora. Ela é sim resultado da observação e troca de conhecimentos de um especialista para indicação a um cidadão dos cuidados a

Trata-se realmente, de uma mudança fundamental na concepção da assistência social como política de seguridade social.

serem tomados a respeito de si e de seu corpo. Podemos falar o mesmo no campo da assistência jurídica. Todavia, quando a questão se dirige ao campo da assistência social, confundida quase sempre com um processo circunstancial de ajuda, parece que a especialização profissional é negada. Assim, a assistência social não é vista como campo de especialista, mas sim, de troca de conhecimento como prática intuitiva de benemerência, assentada na expressão de um sentimento moral, ou em nossa civilização, pelo sentimento judaico-cristão da caridade.

Um primeiro passo necessário para compreendê-la como política de seguridade é romper com a idéia de que assistência social é o campo estrito da assistência com um significado tutelador.

A noção de seguridade social supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais. Esta cobertura deve se dar socialmente e não sob custeio individual direto. O acesso a essa cobertura não depende diretamente do trabalho ou da compra desse

serviço na oferta do mercado.

A noção de Seguridade ou de Segurança Social, foi introduzida na sociedade mundial em 1942, a partir da proposta de Lord Beveridge, na Inglaterra. Ela estende o compromisso entre Estado e sociedade, em assegurar um conjunto de condições dignas de vida, de viver, a todos os cidadãos. Trata-se de um novo padrão coletivo de civilização, preocupado com a dignidade humana de todos os cidadãos de uma comunidade. Sem dúvida esta noção é associada ao chamado Estado de Bem Estar Social, que o neoliberalismo atual tem insistido em destruir.

Pela Constituição, saúde, previdência social e assistência social fazem parte do chamado tripé de seguridade. Isto significa que elas devem manter uma ação conjunta de proteção social. Todavia, esta ação conjunta destas três áreas é ainda uma das fragilidades, ou mais uma das fragilidades, da política social brasileira. Isto porque, até mesmo a própria regulamentação de cada uma destas políticas sociais foi realizada separadamente, sem estabelecer os nexos entre uma e outra.

A previdência social tem

um lastro de vários anos, na condição de uma lei. Ela supõe uma solidariedade entre gerações para cobrir vulnerabilidades (e direitos) a trabalhadores diretamente contributivos. A exemplo, as vulnerabilidades da terceira idade, mas só para o previdenciário e não para o idoso de um modo geral. A saúde é universal e cobre necessidades preventivas e curativas da população através de uma rede de serviços, em geral municipalizada, que deve também desenvolver programas voltados para a saúde integral. No caso, a saúde passou a cobrir o previdenciário e o não previdenciário. O direito à saúde já foi bastante enraizado no debate da sociedade, a partir, principalmente, dos anos 80, com a reforma sanitária. Perguntemos: e a assistência social, o que cobre?

A discussão da assistência social como política pública, foi inaugurada no movimento constituinte, a partir de 85, como parte da proposta da unificação entre a previdência e a saúde e, conseqüentemente, com sua interface com a assistência social. Inicialmente, isto se deu através de uma discussão um tanto restrita aos próprios

pensadores da reforma sanitária, que, preocupados com a seguridade social, discutiam a saúde, a previdência e também a assistência social. É de se ter presente que antes da reforma de Collor tratava-se do Ministério de Previdência e Assistência Social, como voltou a ser hoje. Posteriormente incorporado no Ministério da Ação Social e Bem Estar Social com Jutahy Magalhães e Leonor Franco no Governo Itamar Franco.

Nesse mesmo período, a PUC de São Paulo, através do Serviço Social, apresentou uma primeira análise conceitual da assistência social nas políticas sociais brasileiras e realizou uma pesquisa nacional, com a LBA – Legião Brasileira de Assistência, sobre a identidade e a efetividade de suas ações.

Estas três contribuições fomaram a primeira “massa crítica” sobre esse debate, ao qual se juntou também o NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp e o CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea de São Paulo. Todos os estudos procuraram caracterizar as questões da assistência

social, mas não propriamente apresentar uma proposta para essa política pública. Os interlocutores críticos da assistência social foram se concentrando na categoria profissional dos assistentes sociais. Todavia, é bom ter claro que essa política não é prerrogativa de uma profissão, como também deixar explícito que discutir assistência social não é discutir o profissional ou a prática do profissional assistente social, ainda que esse aspecto tenha forte influência.

A previdência social sempre teve vários interlocutores. Os trabalhadores, através dos sindicatos, foram ativos participantes quando seu conselho gestor, antes da ditadura militar, permitia e possibilitava a presença direta do trabalhador organizado. Após o processo de abertura, os movimentos sociais trouxeram a público a reorganização dos aposentados na luta pelos seus direitos básicos e pela alteração dos benefícios. Hoje, clamam para que o neoliberalismo não desmanche suas aquisições através da chamada reforma constitucional.

A movimentação social pela saúde pública, a

constituição dos conselhos de gestão e a realização de conferências é, via de regra, uma referência sobre a democratização dos serviços públicos com forte debate popular e nos meios técnicos e acadêmicos.

A assistência social, em contrapartida, não tem esta história de presença de movimentos sociais articulados. Isto lhe é recente. Ela terminou refletindo muito mais um movimento dos trabalhadores no campo da assistência social, sejam aqueles trabalhadores da LBA que estavam buscando uma nova proposta, uma nova identidade ao trabalho dessa organização, hoje extinta, seja a categoria dos assistentes sociais e de suas formas organizadas como Conselho Federal (CFESS) e Conselhos Regionais (CRESS), Associação Nacional dos Assistentes Sociais (ANAS) e seu braço acadêmico, a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABESS/CEBEPSS).

A discussão sobre a assistência social terminou se estendendo na sociedade a partir de 90, quando o primeiro projeto de Lei Orgânica da Assistência Social foi vetado por Collor.

Este projeto de lei passou por um debate importante na Câmara, todavia sua elaboração ficou restrita ao IPEA, a alguns parlamentares e à direção de órgãos sociais como a LBA, ficando um pouco fechado à realidade do Distrito Federal, já que não aconteceu um espraiamento dessa discussão na sociedade. A partir do veto do presidente Collor é que a discussão, numa reação, começou a ser incentivada e organizada sob várias formas. A assistência social só teve a sua Lei Orgânica aprovada em 7 de dezembro de 93, após muitas dificuldades e resistências de ministros, trabalhadas insistentemente pela equipe do Ministro Jutahy Magalhães e por

As análises sobre a assistência social têm investido muito mais em dizer o que essa política não é, do que em efetivamente demarcar o que esta política é.

representantes da categoria.

A LOAS, elaborada para regulamentar o direito constitucional à assistência

social, reflete o estágio das propostas e da organização institucional da assistência social e de seu debate crítico. Em outras palavras, a LOAS é: consideravelmente avançada nos conceitos, diretrizes e princípios; e bastante inovadora no reordenamento institucional pela exigência descentralizadora e participativa. Todavia, foi ainda pouco clara na unificação das competências das esferas de poder para estabelecer o efetivo comando único descentralizado e municipalizado e o desenho das relações de parceria entre Estado e sociedade. Quanto aos serviços, programas e projetos, a LOAS detalhou a alçada federal e ainda, com problemas de compatibilidade com o padrão de cobertura dos benefícios prestados pela previdência social, o que ainda precisa ser resolvido.

Todavia, as análises sobre a assistência social têm investido muito mais em dizer o que essa política não é, do que em efetivamente demarcar o que esta política é. No momento da primeira Conferência Nacional da Assistência Social, que é o cume de um processo de discussão organizada nos

municípios e nos estados brasileiros, é exigência reafirmar o que esta política pública de Seguridade Social é. Dentro desse objetivo, este texto se pauta na condição de uma contribuição à discussão.

• Assistência Social como Política não Mercantil

A assistência social é, por excelência, um campo não mercantil. Isto é, os seus serviços não podem ser adquiridos, eles não são objetos de interesse lucrativo. Diferentemente da saúde ou da previdência social, em que convivem concomitantemente o serviço público e o mercado, oferecendo serviços a pagamento para quem pode comprar e acesso estatal a quem necessita, a assistência social sempre se dá sob o não pagamento direto no privado e no estatal. Este quadro é ainda mais peculiar quando se constata que as iniciativas privadas são em muito maior número e volume de ações do que as iniciativas estatais. Entender este quadro exige três referências.

A assistência social se localiza num território que estudos recentes têm

denominado de **terceiro setor**, isto é, aquele campo que se situa para além da relação Estado-mercado, e se move entre solidariedades, bem comum, justiça social, ética social, benemerência, filantropia, caridade, enfim ... um elenco de princípios que nem sempre configuram direitos sociais. E aqui está um primeiro grande embate a resolver para constituir uma política pública: será capaz esse terceiro setor de transitar do campo da ajuda, filantropia e benemerência para o da cidadania e dos direitos?

Outra compreensão necessária diz respeito ao princípio da **subsidiariedade** entre o estatal e o privado, que tem regido este campo.

Por este princípio, que hoje é incentivado pelo neoliberalismo, o Estado se desincumbe de deveres, entendendo-os como obrigação do cidadão, da família e da comunidade. Realiza somente colaborações suplementares (as subvenções) às organizações sociais e somente executa ações emergenciais.

Este conceito conflita claramente com a LOAS, que estabelece a assistência social como dever do Estado

e direito do cidadão.

A forte marca do pensamento liberal na compreensão da política de assistência social é um grande empecilho a este avanço. Isto é, esta política ainda não está presente no imaginário popular, através de um entendimento na condição de direito. Ela tem sido produzida por ações isoladas, de iniciativas particulares movidas por ideários em geral religiosos, mas não pela precedência de um direito social.

Outra característica é a forma de **financiamento** destas atividades particulares, feito, via de regra, pelo fundo público, de duas formas: diretamente, quando é produzida por convênios; e indiretamente, pelas isenções de impostos, pelas subvenções e pelas cessões. Sem dúvida não se deve esquecer a contribuição direta, a título gratuito, da própria sociedade, através do voluntariado e de contribuições financeiras, mas esta também é descontável do imposto de renda, o que significa inclusive o financiamento indireto pelo fundo público.

Não temos apropriado pelos órgãos públicos o montante da renúncia ou das

isenções fiscais para poder afirmar quanto os fundos públicos (federal, estaduais e municipais) transferem às organizações privadas, o que seguramente deve ser significativo. Muito embora esse custeio indireto, estas são práticas, não são visíveis à sociedade como direitos e sim como benemerências. Não há também uma referência global dessas práticas para que se possa apresentar sua cobertura por serviços e seus resultados. Tudo se passa como se nada ou pouco esteja ocorrendo.

A assistência social como política de seguridade social precisa analisar a hierarquia desses serviços, sua quantidade e qualidade, seus custos e resultados e sua efetiva consagração como direito. Isto supõe sair dessa obscura relação estatal-privada para que, juntos, órgãos governamentais e organizações da sociedade construam o caráter público da assistência social, através de clara relação de parceria.

• **Assistência Social e Pobreza**

O fato da assistência social estar no campo dos chamados sem fins

lucrativos, portanto, fora do mercado, e de seus serviços não serem pagos diretamente, faz que ela seja associada à idéia de que é dirigida às pessoas que não podem pagar, ou seja, os perversamente denominados de **carentes**.

Esta característica tem suposto uma certa conduta perversa no campo dos serviços de assistência social: é preciso demonstrar a pobreza e a condição de ser necessitado para ter acesso. Esta área de ação governamental não tem se ocupado em identificar necessidades e, a partir destas, analisar demandas, estabelecer propostas e definir padrões, o que seria próprio de uma política pública, mas sim identifica pontualmente os necessitados. Assim, ao invés de se ocupar do que seriam as necessidades a serem atendidas pela assistência social como política universal, ela tem se ocupado em estabelecer quem são aqueles considerados como necessitados sociais. Isto é, ela estabelece, através do chamado mérito social, a condição de pobreza, que é, ao mesmo tempo, a obtenção

de um título de que a pessoa não tem capacidade de cuidar de si mesmo, isto é, é carente e incapacitada. Este procedimento termina associando a condição de necessitado a uma discriminação cultural e a reiteração de subalternidade.

O fato dos serviços da assistência social não serem pagos faz com que ela seja associada à idéia de que é dirigida às pessoas que não podem pagar, ou seja, os perversamente denominados de carentes.

Francisco de Oliveira, num texto que preparou para a cúpula de Copenhague, diz o seguinte "*os grupos sociais vulneráveis não o são como portadores de atributos que, no conjunto de sociedade, os distinguiram. Eles se tornam vulneráveis, melhor dizendo, discriminados pela ação de outros agentes sociais. Isto é importante não apenas por que os retira da condição passiva de vulneráveis, mas porque identificam processo*

de produção da discriminação social, e aponta para sua anulação... para que as políticas sociais públicas que se fazem a b s o l u t a m e n t e indispensáveis prosperem e atinjam seus objetivos, é preciso antes de tudo situá-las no campo dos direitos, retirando-as da conceituação de carências".¹

Esta forma histórica de ação baseada em medir a condição do necessitado, ao invés de afiançar sua cidadania, opera aquilo que Sônia Fleury chama de "cidadania invertida", pois é preciso mostrar que não tem, para ter acesso a alguma coisa precariamente e sob nenhuma segurança, pois toda a necessidade será submetida ou terá seu atendimento submetido à comprovação da condição de necessitado.

Esta condição de necessitado ou de carente inúmeras vezes submete o cidadão a ritos vexatórios de demonstração de que não pode pagar ou comprar e transforma sua atenção de um direito em um processo de ajuda precário. Este caráter discriminatório e discricionário da ajuda, já

¹Oliveira, Francisco. Vulnerabilidade Social e Carência de Direitos. Ministério das Relações Exteriores, Recife, 13-14 de outubro de 1994.

que no caso ela não é universal, permite a irresponsabilidade das práticas da assistência social com a qualidade dos resultados. Permite mais, através da fragmentação da necessidade, em exigências imediatas, circunstanciais, para sobrevivência.² Neste caso, na medida em que se reduz a ações quase que de pronto socorro, o horizonte não é constituído por padrões de qualidade de vida, que efetivem um outro patamar de condições de vida à população.

Estabelecer uma relação de justiça social e de direito social, supõe uma série de outras referências para se pensar nos serviços de assistência social. De fato, não se tem produzido um debate suficientemente capaz de gerar uma proposta da sociedade sobre os serviços de assistência social. Não se tem sequer uma linguagem comum sobre qual a nomenclatura dos serviços que são realizados. *Olhar a questão da assistência social sob o foco da Seguridade Social supõe estabelecer qual é o padrão básico de qualidade com que será*

provida uma necessidade, quais as necessidades a serem providas dentro da assistência social, com qual padrão de segurança social e padrão de relações civilizatórias que esta sociedade irá operar na busca da igualdade, da equidade e da justiça social entre os seus semelhantes.

Esta é a grande novidade de uma nova concepção de política de assistência social. Só então ela deixará de ser mera política de compensações e circunstanciais dos problemas econômicos e se transformará numa política de segurança social, garantindo a cobertura de necessidades. A exemplo, não é a mesma coisa pensar e operar um sistema para selecionar os mais pobres dentre crianças ou adultos que vivem nas ruas e operar um sistema que visa garantir um dado padrão de cobertura das necessidades vitais e sociais das crianças no Brasil, de modo a que tenha um conjunto de apoios não só para o seu abrigo, mas para o seu desenvolvimento, para sua educação e para a sua participação efetiva na

sociedade.

• Assistência Social e Risco Social

Para estabelecer quais seriam as necessidades a ter uma cobertura de segurança no campo da assistência social, já que a LOAS não as explicitou de modo cabal, é preciso desenvolver uma outra forma de análise baseada no raciocínio do risco social.

É importante ressaltar que no Brasil temos frágil noção de risco social.

As culturas liberal e neoliberal entendem o risco como uma questão de preocupação pessoal e individual. As incertezas da vida, de acordo com o pensamento liberal, devem ser enfrentadas e respondidas por cada um, de acordo com as suas possibilidades. Neste caso, não há o compromisso coletivo da sociedade, com os riscos sociais da população. A exemplo, se pergunta, quando é que uma criança está vivendo um risco social? Certamente não é só quando ela não tem o que

²Uma das críticas ao Programa Comunidade Solidária é que ele usa deste mesmo critério para selecionar municípios: os necessitados. Não é um programa para a necessidade de comida para todos, mas para os municípios carentes ou necessitados. Assim ele não é universal para a população mas uma relação personalizada com alguns municípios selecionados por critérios técnicos que não são apropriados por todos.

comer, mas também quando é violentada pelos seus pais; quando não consegue uma vaga na escola; quando não consegue desenvolver as suas potencialidades e tem que trabalhar até mesmo desde os quatro anos. A noção de risco, não implica somente a iminência imediata de um perigo, mas ela quer dizer também uma possibilidade de num futuro próximo ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva. A ação preventiva é irmã siamesa do risco, pois não se trata de tão só minorar o risco imediatamente, mas de criar prevenções para que este se reduza significativamente ou deixe de existir.

Esta noção de risco exige que a assistência social estabeleça quais as situações que tornam os cidadãos os mais sujeitos à vivência de risco ou que imprimem maior vulnerabilidade social. Portanto, definir o conteúdo próprio da política de assistência social exige estabelecer quais as vulnerabilidades sociais que devem ser cobertas por uma política de proteção social ou de seguridade social.

A noção de **vulnerabilidade social** merece melhor esclarecimento para

distinguí-la da concepção de carências.

É necessário, principalmente no Brasil, país campeão mundial na desigualdade da distribuição de riquezas, ultrapassar a concepção de que vulneráveis são os indigentes isto é, aqueles que vivem abaixo da linha da pobreza ou na linha da miséria. Este conceito de linha de pobreza é, em nossa realidade, palco de muitas controvérsias, até porque o valor do salário mínimo em R\$ 100,00 é incompatível com o consumo mínimo mensal necessário a uma pessoa, o que dirá para uma família. O salário-família, por sua vez, é de R\$

Discutir a questão da seguridade social exige que rompamos com uma visão discriminadora em relação às políticas de proteção social.

6,66 por criança para quem tem renda até R\$ 249,80. Para quem ganha acima desse valor, o salário-família é de R\$ 0,83, valor insuficiente até para adquirir

2 litros de leite para um mês de sustento de uma criança.

“A definição econômica da vulnerabilidade ainda que deva ser a base material para seu mais amplo enquadramento, é insuficiente e incompleta porque não especifica as condições pelas quais se ingressa no campo dos vulneráveis”, nos diz Chico de Oliveira no mesmo documento já citado. Mostra o autor que a redução da vulnerabilidade não repousa só no econômico ainda que indispensável, mas se associa ao processo de discriminação social onde o mercado “é o produtor mais amplo da própria discriminação”. Aquele que não tem poder de consumo é discriminado, excluído, apartado e, por decorrência, vulnerável.

Conseqüentemente a vulnerabilidade virá da idade, do desemprego, da etnia, do gênero, do território, da representação política, etc.

É certo que algumas situações de vulnerabilidades são próprias ao gênero humano ou mesmo decorrentes das formas com que as subjetividades lidam com as perdas, os conflitos como a morte, a separação ou as rupturas. Ou ainda em situações de doenças

principalmente crônicas ou graves ou de deficiências.

A noção de vulnerabilidade social supõe uma política de proteção social que se proponha a enfrentar estas questões, e aqui se insere o campo da política pública de assistência social que é uma política de equidade e de vigilância das exclusões sociais. Mas, por sua vez discutir esta questão exige que rompamos com uma visão discriminadora em relação às políticas de proteção social.

• Assistência Social e Proteção Social

Tanto as esquerdas como os movimentos sociais têm se ocupado da luta pelas políticas sociais de desenvolvimento social, no caso a política de educação e a política de saúde e colocado em segundo plano a política de proteção social.

Ainda persiste a visão política de que só saúde e educação são políticas básicas, e que as demais necessidades teriam soluções pelo campo econômico. Assim, as políticas de proteção social são entendidas nessa visão como

compensatórias, e que, portanto, deveriam ser extintas, já que têm por horizonte (nessa visão) minorar as injustiças do sistema capitalista e mantê-lo como produtor de desigualdade. Sem dúvida, o caráter compensatório da política de proteção social, será tanto mais forte quanto mais predatória for a política econômica de um país, mas necessariamente, a política de proteção social não é compensatória. No limite, pensar a proteção social somente na condição de compensatória é ter por fundamento (outra vez) tanto o ideário liberal quanto o neoliberal que atribui as responsabilidades pelos riscos sociais ao indivíduo, não sendo coletivas ou de responsabilidade da sociedade a cobertura dos riscos sociais.

Uma política de proteção social compõe o conjunto de direitos de civilização de uma sociedade ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. Ela é uma política estabelecida para a preservação, a segurança e dignidade a todos os cidadãos. O fato de não ser uma política de desenvolvimento mas sim, de

proteção social, não constitui um caráter depreciativo, como querem alguns, mas sim uma nova exigência no trato das relações sociais.

É interessante alertar que esta noção discriminatória da proteção social tem uma boa influência do processo de acumulação capitalista. No caso, desenvolvimento social significa investimento o que poderá render dividendos, em contrapartida, proteção social significa custos ou despesas de manutenção e, portanto, redistribuição. Assim a proteção social é vista como ônus e não como direito. Nesta escala de valores economicistas perde a cidadania e com ela a dignidade humana.

No raciocínio liberal a proteção social deve ser assegurada pelo patrimônio, isto é, as propriedades, é que assegurariam a cobertura de risco do indivíduo. Em contrapartida, a noção social da proteção social propõe que as garantias básicas não tenham por fonte, a riqueza pessoal mas sim, a riqueza social de uma sociedade.

• As Seguranças da Assistência Social

Colocadas todas estas barreiras, que a nova política de assistência social se

propõe romper, cabe a discussão de sua **especificidade**.

“Na concepção que aqui defendo a assistência social tem um conteúdo próprio que não deriva do mercado ou da condição de **consumidor** de um cidadão, mas sim de padrões básicos de cobertura a vulnerabilidades e riscos sociais.

Alguns têm afirmado que a assistência social é uma política difusa, na medida em que recortaria as diversas políticas sociais. Estou me referindo a uma concepção de alocação orçamentária que considera a merenda escolar, na educação, ou o medicamento, a prótese ou o leite, na saúde, como “fatias assistenciais” dessas políticas sociais.

Eu diria, primeiro, que considero equivocado fatiar as políticas sociais. Ou seja, no caso da saúde, por exemplo, conseguir obter um medicamento indicado pelo médico na sua consulta, como parte do atendimento à saúde, não é absolutamente uma fatia assistencial, e sim uma concepção de garantia do atendimento pleno a saúde. Obter o leite no tratamento de recuperação nutricional da criança, também não é absolutamente

uma fatia assistencial, e sim parte do atendimento.

“O mesmo raciocínio pode ser desenvolvido em relação, por exemplo, à educação. Por que não entender que a merenda escolar é parte do processo educacional? Será que educação é só aquilo que se dá na sala de aula? O raciocínio de dividir as políticas sociais em fatias (ou o raciocínio do “salaminho”), no limite é um raciocínio liberal, pois considera que as pré-condições da saúde ou educação devem ser adquiridas no mercado. Em outras palavras, o professor pode estar em sala de aula com o aluno, desde que esse aluno para ser produtivo, consuma no mercado uma série de pré-condições como o material, a roupa, a comida. Este é um estilo de entender uma política social de modo a combinar ações públicas com o consumo privado. Considero que a assistência social tem um conteúdo específico e deve ter um *locus* específico para sua gestão, enquanto uma política de segurança social deve dar cobertura a um conjunto de situações de vulnerabilidades.

Volta-se portanto à questão: quais são as áreas de cobertura de assistência social? Eu respondo que são

dois os campos fundamentais para respaldar essa decisão: as garantias dos mínimos sociais a compor o padrão de atenção às necessidades do cidadão, e a garantia de cobertura dos riscos e vulnerabilidades sociais.

Principiemos pela discussão das vulnerabilidades afirmando que uma segurança básica a ser garantida a todo o cidadão deve ser a de abrigo.

A **segurança de abrigo** não se reduz à população de rua. Nós sabemos que uma das regras perversas da sociedade moderna, embora toda a sua evolução tecnológica, é dela se constituir numa sociedade do abandono. Então, no caso, a segurança do abrigo, supõe construir a possibilidade de cobertura a várias vulnerabilidades, como por exemplo: a vulnerabilidade pela **invalidez**, a vulnerabilidade pela **deficiência**, a vulnerabilidade pela **velhice**, a vulnerabilidade pelo **desemprego**, vulnerabilidade pela **maternidade**, a vulnerabilidade pela **morte**, a vulnerabilidade por um **acidente**, a vulnerabilidade por ser **criança**, a vulnerabilidade pela **violência**, a vulnerabilidade pela **doença**,

a vulnerabilidade pela **ausência de referências ou parentesco**, entre outras várias situações.

Em cada uma destas questões é necessário propor qual será a cobertura de abrigo. Não se trata de pensar quantos orfanatos ou quantos asilos vamos instalar, até porque este é um tipo de proposta que soluciona a questão pela institucionalização do cidadão e esta torna pior o remédio do que o próprio mal. No caso, a questão é se pensar quais seriam as formas de cobertura a ter em cada uma destas situações, como a garantia de que as pessoas possam ser acolhidas condignamente. A segurança de abrigo incorpora, por exemplo, a oferta de condições para a mulher vítima de violência no lar, para a criança vítima de violência no lar. Quer dizer, trata-se de construir espaços de referência que dêem a liberdade da pessoa poder a eles recorrer, reduzindo o seu sofrimento e garantindo seu padrão de dignidade e cidadania, evitando que chegue a um último grau de deterioração da sua condição humana de vida.

Uma outra segurança a ser analisada é a de ter

rendimentos. Não se trata da compensação do valor do salário mínimo inadequado mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência independente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de portadores de deficiência, criança em abandono, idosos, desempregados. A LOAS propõe a renda mínima ao idoso e ao portador de deficiência todavia sob o critério de miserabilidade já que a vincula ao per capita familiar de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Este limite é tão indigno quanto o per capita pago às vagas de creche e precisa ser modificado.

A alternativa de um Programa de Renda Mínima é uma forma de garantir a cobertura e redução de ameaças àqueles que vivam situações que os tornem incapazes de autonomia financeira. Para tanto o Programa de Renda Mínima não pode ser a institucionalização de esmola mas um mecanismo de redução da precarização do viver. O Programa de Renda Mínima deve ser articulado com políticas sociais como a bolsa-escola para a criança, para garantir condições para que ela possa viver em

família e também freqüentar a escola, sem precisar sair para o trabalho. É uma experiência que está tendo resultados bastante interessantes, por exemplo, no Distrito Federal e que vale a pena ser estudada e universalizada.

É necessário que seja revisto o próprio valor do salário família. A rigor, o salário família que recebe o trabalhador devidamente registrado deveria cobrir as necessidades de seus filhos. Uma política de assistência social teria que conter na sua proposta a criação de meios, serviços, programas, projetos com cobertura universal a estes aspectos.

A segurança da vivência familiar ou a **segurança do convívio** deve ser também uma das necessidades a serem preenchidas pela política de assistência social. Nós sabemos, por exemplo, o quanto as práticas em relação à criança, ao idoso, à população de rua, mesmo às mulheres, às famílias, supõem a criação de centros de convivência onde as pessoas com situações comuns possam criar laços e possam numa troca, numa correspondência, encontrar saídas para sua situação de vida e os riscos que têm pela frente. Então, a política de

assistência social, também deve se ocupar **desta segurança do convívio**. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações, no caso para com familiares e a garantia das relações com os parceiros.

É necessário propor ainda, a cobertura de assistência social face a atenção às necessidades básicas, isto é, como **política de subsistência** que garanta condições de **segurança a mínimos sociais** como **segurança alimentar**, condições de agasalho e de higiene. Estes mínimos, ainda que num patamar de sobrevivência, significam a garantia de que os cidadãos não vão viver privações e sofrimentos ou não vão ter violados seus direitos humanos.

Esta discussão pode ser ampliada, elencando-se várias situações de exclusão, de apartação social. A exemplo, pode-se evidenciar a questão da segurança educacional ou a questão da segurança na moradia ou a segurança quanto às necessidades das mulheres ou da criança. Enfim, a partir do eixo exclusão social, o elenco das políticas de assistência social pode se

multiplicar e ser historicamente construído na inter-relação com outras políticas sociais.

Estas idéias não são novas. O que é novo é reunir os vários esforços em cada um destes campos ou em cada uma destas frentes num mesmo rumo e garantir a efetiva proteção social. O novo é dar unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede de serviços e assegurar os resultados desta rede em forma de leis, gerando direitos sociais. Com isto de fato se rompe com a prática das ajudas parciais, fragmentadas e se caminha para direitos a serem assegurados com padrões de qualidade.

Será a explicitação destes direitos que vai permitir: maior controle da sociedade; a democratização do processo da gestão da assistência social; a divisão de responsabilidades entre a prestação de serviços estatais e privados; e sobretudo, construir o caráter público das práticas da assistência social, transformando-as efetivamente em políticas públicas.

A assistência social deve se constituir numa política de vigilância das exclusões

sociais garantindo direitos aos mínimos sociais e fazendo da assistência social uma política de equidade, principalmente na cobertura de riscos sociais e vulnerabilidades sociais.

• Os Princípios da Gestão e da Ação para a Política Pública de Assistência Social

No processo de construção da política de assistência social deve-se chamar a atenção aos princípios de sua gestão e de suas práticas como ainda, política pública.

Considero esta questão de fundamental importância já que a tradição neste campo é de quase inexistência da publicização. Por isso inclusive a grande relevância das conferências municipais, estaduais e a nacional como o primeiro grande momento brasileiro de publicização dessa política.

Como referência a esta discussão lembram-se os princípios orientadores da política de saúde, isto é, a universalidade, a hierarquização, a regionalização, a descentralização e a participação. Sem dúvida

alguma, estes princípios se aplicam a assistência social. Todavia, mais alguns devem ser acrescentados, dadas as suas peculiaridades.

A questão da **universalidade** é sempre um dos pontos para discussão no campo da assistência social. Considerada como uma política para os carentes, ou para os necessitados, ela não é uma política universal, mas dirigida só aos portadores das necessidades. Neste sentido entendo, como a professora Potyara Pereira, ser necessária uma distinção: “a assistência social é específica na clientela e genérica na cobertura da atenção”. Ou seja, ela é específica para algumas situações e genérica na cobertura para todos os que partilham de uma dada situação. Este conceito, de certa forma, pode ser aplicado a outras políticas sociais. Por exemplo, é evidente que a política educacional deve abranger todas as fases de vida do homem. Mas é claro que ela será específica por faixas etárias e só será utilizada por aqueles que estiverem na designada faixa de idade. A rigor, nenhuma política é necessariamente universal ao mesmo tempo e para todos. Há situações que diferenciam os demandantes e fazem com

que os cidadãos utilizem os serviços desta ou daquela política social em determinado momento ou situação da sua vida. Neste caso, a assistência social não se distingue do conjunto de universalidades das políticas sociais.

Considerada a assistência social como uma política para os mais pobres outra análise deve ser realizada, até porque, como também afirma a professora Potyara Pereira, ela pode ser uma política **strictu senso** ou **latu senso**. Uma política de assistência social, entendida em **strictu senso**, seria aquela que se ocupa somente daqueles que estão na pior situação de sobrevivência e subsistência, isto é da mendicância, da população de rua, daqueles que não têm o mínimo para sobreviver.

Um outro sentido, é a compreensão **latu senso**, que faz referência à pobreza relativa e que, portanto, parte do modo pelo qual a riqueza social acumulada em uma sociedade é distribuída entre os cidadãos e se ocupa das situações daqueles que estão pior classificados na escala de distribuição de riquezas. Dentro desta noção, a assistência social é uma política não só de igualdade, mas de **equidade**, pois deve

realizar a distribuição dos atendimentos em função inclusive das necessidades especiais dos cidadãos.

O princípio da **hierarquização** se aplica também plenamente na assistência social, aliás, exige um esforço bastante acentuado para que termine a concorrência entre as ações federais, estaduais e municipais. A proposta de municipalização da assistência social contida na LOAS vem ao encontro desta questão. Todavia, não se tem ainda absolutamente delineada qual é a política de municipalização a ser adotada pelo governo federal. A LBA e o CBIA foram extintos sem tornar clara a passagem de suas competências e responsabilidades para outros níveis de gestão.

O valor **per capita** pago pelos convênios efetuados pela antiga LBA e que ainda permanecem na Secretaria Nacional de Assistência Social, estão fixados num custo mensal do **per capita** em R\$ 14,84 reais ou o equivalente a 23 litros de leite para uma criança por mês. Quer dizer, qual a entidade social que pode manter, com um **per capita** que não chega a 15 reais, o sustento mensal de uma criança (não só com

comida, evidentemente), num padrão de atividades necessárias ao desenvolvimento infantil? A dignidade do valor **do per capita** corresponde também à dignidade da expectativa do resultado esperado pelo governo no tratamento de crianças brasileiras. Em relação à distinção das competências federais, estaduais e municipais na assistência social compreende-se que **descentralização** e municipalização não significam a passagem de competências do Estado para entidades sociais, mas a construção de um plano de trabalho que garanta a operação em rede dos serviços e assegure direitos de cidadania.

No que se refere à **regionalização**, deve se somar à política de municipalização políticas regionais que atendam aos pequenos municípios, principalmente aos municípios que vão até 10.000 habitantes e que não concentram suficiente capacidade para manter uma política de proteção social. Outra constatação é a de que alguns serviços no campo da assistência social exigem uma nucleação de usuários,

dado seu caráter especializado, o que inclui mais de um pequeno município na sua cobertura.

A **participação** está posta na LOAS, pelos seus conselhos paritários, participativos e pelo processo das Conferências, principalmente pelo artigo 204 da Constituição, que terminou por referenciar o conjunto das políticas sociais.

Mas, se estes princípios da saúde se aplicam ao campo da assistência social, outros mais precisam se incorporar nesta política.

Um deles é o princípio da **unificação**. As ações na assistência social têm sido extremamente fragmentadas, enquanto resultantes de práticas isoladas e particularistas de organizações da sociedade civil e mesmo dos órgãos governamentais. Não existe uma ação em rede, ou uma interconexão de trabalhos. A ação não é planejada, realizando o estudo da demanda e a definição de atribuições entre os serviços para cobertura de necessidades face a essa demanda. Pior ainda, a lógica particularista que preside as organizações leva a um sentimento auto protetivo,

como se cada organização em si tivesse uma razão própria a defender. No coletivo de órgãos públicos e organizações privadas que atuam num mesmo território ainda não se instalou um processo de partilha ou mecanismos de articulação. Contatos são eventuais e, em geral, baseados no processo de obtenção de recursos para a própria sobrevivência. É necessário instalar um processo de unificação de propostas que construam redes de serviços e possam dar cobertura digna aos vários problemas de segurança social.

Nesta perspectiva a instalação do **cadastro único** entre as três instâncias de poder e entre o conjunto das organizações é de fundamental importância, pois nem isso ainda se alcançou. Não sabemos quantos somos, onde estamos, quantas pessoas mobilizamos, quanto de recursos financeiros temos, etc.

Outro princípio que diz respeito também a esta questão de rede de serviços é o princípio da **solidariedade**. A assistência social, pela sua própria experiência histórica, inclui inúmeras iniciativas da

sociedade civil.

A partir da LOAS essa solidariedade deve ser construída através de uma política baseada numa relação de parceria e não em só portarias que regulam subvenções, convênios, obtenção de documentos, etc. Essa relação precisa ser explícita, isto é, clara à sociedade, clara aos cidadãos, de modo a permitir o controle social. Sem isto, é rompida a noção de direito e a noção de cidadania que precisa a todo momento ser reafirmada no campo da assistência social.

Outro princípio é o da **inovação**. Há pouco avanço tecnológico no campo da assistência social. O cadastro único, por exemplo, deve ser **i n f o r m a t i z a d o**, geoprocessado e com cobertura nacional, de modo a dar condição de um planejamento sistemático da assistência social.

Por exemplo, não se sabe dizer quais as organizações que têm utilidade pública municipal, estadual e federal. Não existe qualquer controle a respeito, mas o avanço é necessário não só no campo da informática. Ocorre na assistência social um traço **p r o f u n d a m e n t e** tradicionalista. Existem

práticas que atravessam os tempos desde o Brasil-Colônia. O domínio do artesanal parece trazer um certo anacronismo. As práticas são mais um mosaico de ajudas, dentro do possível, do que regidas por padrões de qualidade. Seguramente, a perspectiva deste princípio traz a necessidade de muito investimento em recursos humanos para esta política.

É necessário que o **financiamento** da assistência social fique explícito à sociedade. É preciso analisar todas as formas de acesso ao fundo público bem como a distribuição do Orçamento de Seguridade Social. Não se tem apropriado “quantum” o conjunto de municípios, estados e união gastam na política de assistência social diretamente e através da renúncia fiscal. A assistência social é o campo dos sem fins lucrativos. A situação da não lucratividade é comprobatória do mérito para obter isenção ou para renúncia fiscal. É necessário tornar claro perante a sociedade, que a renúncia é uma forma de acesso ao fundo público. Portanto, aqueles que usufruem da renúncia devem garantir o caráter público das ações,

inclusive com a contrapartida da qualidade de resultados e de serviços à coletividade social.

Outro princípio é a **eficácia**, que supõe no campo da assistência social, evoluir da noção de **compensatório** para a noção de **reparação indenizatória**. A idéia de reparação indenizatória significa a responsabilidade plena pelas perdas e danos causados em contraponto à compensação que significa simplesmente a cobertura de ajuda pessoal, precária e pontual. É preciso caminhar para propostas preventivas, o que não quer dizer abrir mão de todos os programas de urgência, mas de situá-los numa escala, numa hierarquia ou num circuito de serviços que se organizem da emergência até o desenvolvimento humano e a autonomia. O que a eficácia não admite é entender que serviços emergências dêem cobertura plena às necessidades.

Outro princípio é a relação **custo-resultado**. É necessária a apropriação de custo, no campo da assistência social, inclusive definindo padrões de qualidade. Este princípio tem sido bastante obscuro na ação pública e privada.

Grande parte dos serviços é realizado por voluntários ou é palco de doações no caso das entidades sociais e não são apropriados seus custos, operando-se como se o custo fosse zero.

A **equidade** já assinalada considera que a assistência social tem que atender para as necessidades especiais de modo a oferecer elementos para enfrentar as discriminações e complementarem as políticas sociais.

A **garantia judiciária** é quase inexistente nesta política, onde é apenas um enunciado. Infelizmente não temos a condição ainda de ir aos Tribunais reclamar do acesso não efetivado a um serviço de assistência social. Essa é uma das metas também a ser cumprida neste campo, para que se torne uma política pública.

Face a este quadro a Conferência Nacional de Assistência Social necessita chegar a uma agenda mínima a orientar a ação dos conselhos e fóruns, para unificar o processo democrático de implantação da LOAS, tanto nos órgãos governamentais como naqueles da sociedade civil.

Nesta perspectiva propõe-

se:

1. Fazer com que a assistência social no interior da seguridade social seja espaço da universalização da cobertura de riscos e vulnerabilidades como direito do cidadão e não uma política de precarização de benefícios já operados pela previdência social como tem sido tratada a extinção da renda mensal vitalícia pelo benefício de prestação continuada.

2. Tornar clara a política de descentralização e municipalização, reforçando a instalação dos conselhos, dos fóruns e das redes de gestão.

3. Rever a legislação que rege as relações do Estado com a sociedade neste campo, desburocratizando, democratizando e qualificando espaços de possíveis parcerias, através de processos transparentes e de controle dos resultados pela sociedade.

4. Manter efetiva vontade política para implantar a LOAS, concretizando a assistência social como política pública, alterando seus pontos incongruentes com o patamar de seguridade já alcançado pela população

brasileira.

5. Alterar os procedimentos de renúncia fiscal e isenções das associações sem fins lucrativos, vinculando-os à produção de práticas qualificadas, submetidas a controle social que fortaleça seu caráter público. Isto supõe, entre outros passos, alterar o inciso VII do artigo 195 da Constituição.

6. Substituir a cultura patrimonial e do "bem fazer" por propostas que qualifiquem resultados da rede pública e privada, estabelecendo clara relação de parceria como expressa a LOAS.

7. Expandir o debate na sociedade sobre o que se consideram no Brasil mínimos de cidadania e quanto à universalização de condições básicas de vida e dignidade a todos os brasileiros sem discriminação e exclusão social.

Cadernos ABONG são publicações da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

Endereço: Rua Dr. Renato Paes de Barros, 684, Itaim, São Paulo, SP, CEP: 04530-001, Tel (011) 829.9102, telefax (011) 822.6604, E.mail abong@av.apc.org.

Diretoria Executiva da ABONG: Silvio Caccia Bava (presidente), Maria Emilia Lisboa Pacheco (secretária), Sérgio Haddad (tesoureiro), Benno Asseburg, Magnólia Said, Maria Irony Bezerra, Sônia Correa, Vandevaldo Nogueira.

Equipe de trabalho: Rosângela Dias O. da Paz (ass.diretoria), Ofélia Ferreira (jornalista), Jamil

Rogério dos Santos (editoração eletrônica), Iume Taga Tamoto (secretária).

Tiragem: 5000 exemplares

* É encorajada a reprodução total ou parcial dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte.