

Seminário **Política de Assistência Social: Novos Desafios**
Fundap em 30 de junho de 2009

**Horizontes da e Para a Política de Assistência Social
no Brasil de 2009: elementos para discussão**

Texto relativo à exposição feita por

Aldaiza Sposati

Professora titular da PUCSP, coordenadora do Nepsas – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social da PUCSP, coordenadora do Cedest – Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais – PUCSP/Inpe

Antes de iniciar minhas considerações sobre o tema quero salientar a importância da retomada pela FUNDAP do debate aberto sobre a política de assistência social. Suas publicações sobre o tema na década de 90 foram importantes e é significativo que ao findar a primeira década do terceiro milênio a FUNDAP as retome.

Chegamos em 2009 a um avanço da concepção, conteúdo e modo de gestão da política de assistência social que não estava suficientemente claro em 1993 quando do debate e construção da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

Esse avanço é o resultado de alguns processos que merecem destaque. Primeiro a leitura dos modos de aparecer, conceber e organizar a assistência social em todos os entes federativos (União, Estados e Municípios) foi objeto de análise e reflexão proporcionando uma leitura nacional e não só federal da gestão da política. Destaca-se aqui a pesquisa Munic, realizada em 2007 pelo IBGE nos 5564 municípios brasileiros, bem como, o processo de construção a Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS, para a V Conferência Nacional de Assistência Social de 2005 pelo NEPSAS/PUCSP.

Entre outros estudos que proporcionaram uma leitura nacional da gestão dessa recente política de expansão de direitos sociais à seguridade social.

Em segundo lugar destaco a prática do CNAS em realizar plenárias ampliadas e descentralizadas que permitiram espriar nacionalmente o debate sobre o conteúdo dessa política, em especial, no processo de discussão e aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/04; do Plano Decenal de Assistência Social – SUAS/Plano 10 e do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, NOB-SUAS/05

Terceiro por finalmente ter sido introduzido um sistema de informação, registro e monitoramento da política pela implantação do SUAS-Web que permite nova compreensão da totalidade da política para todos os gestores. Quarto, a reorganização da Secretaria Nacional de Assistência Social por níveis de proteção, básica e especial, em plena aderência à coordenação da PNAS-04, o que possibilita coerência e exemplaridade no modo de gestão para os entes federativos. Quinto a dinâmica de Conselhos, Fóruns e Conferências entre outros vem possibilitando a efetiva implantação do modelo democrático de gestão.

Mas, se esses avanços são importantes, isto não significa que a área de assistência social já tenha atingido uma situação confortável de plena compreensão, legitimidade e legalidade, de modo a restringir eventuais movimentos que possam levar a seu retrocesso.

O processo de consolidação da política de assistência social, não é algo que se dê ensimesmado, isto é, da assistência social com ela mesma. Sua consolidação significa demarcar seu espaço no conjunto da ação do Estado e da sociedade e isto exige a ampliação de sua interlocução com outras áreas provedoras da atenção pública da seguridade social e, principalmente, com o Legislativo e o Judiciário.

Exemplo explícito desta afirmação pode ser obtido pela trajetória de dois projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados desde abril de 2008.

O PL 3077 refere-se à introdução de novos artigos na LOAS de modo a introduzir redação compatível com o SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Esta medida de baixo impacto face ao fato de que a gestão permitirá para além da legitimidade suprapartidária do SUAS sua compatibilidade legal.

A segunda proposta referida ao PL 3021 tem sido alvo de forte polêmica principalmente quando foi travestida de uma Medida Provisória a 446/08 posteriormente rejeitada. Este PL toca em duas alterações fundamentais:

- a) Em coerência com a CF88 recoloca o campo de ação do CNAS restrito à política de assistência social. No caso, as demandas de organizações de saúde e de educação para obtenção do Certificado de Beneficentes (CEBAS) passam a ser da competência de cada Ministério ao qual está afeta sua atividade. Esta mudança já está aceita em todas as redações substitutivas ao PL 3021, cujo relator é o deputado federal Eduardo Barbosa do PSDB de Minas Gerais;
- b) O segundo aspecto que permanece polêmico diz respeito à aceitação do campo de ação da assistência social. Existem formas de entendimento pré CF88, pré-LOAS; pré-PNAS-04; pré-SUAS, que consideram que assistência social significa prover atenções gratuitas aos mais pobres. Sejam eles de qualquer natureza. Isto caracteriza que o domínio da assistência social é o domínio de uma condição de acesso: ausência de pagamento direto. De fato, se trata de uma concessão de mérito e não da desmercadorização do acesso enquanto política social. Há uma resistência em reconhecer um campo de ação específico para assistência social. Esse modo de ver não considera a provisão de direitos sociais através dessa política. Ela realizaria assim, ações da “assistência”, isto é, gratuitas. A defesa deste ponto de vista está bastante vinculada a organizações que prestam atenções a pessoas com deficiência no debate do PL 3021.

Aprovar o projeto de lei que legaliza o SUAS (PL 3077/08) em curso na Câmara Federal, mediante a introdução de alterações à LOAS é fundamental assim como a aprovação do PL 3021/08 que já exige redação mais adequado dos artigos 18 e 19 relativos à assistência social.

Feitas estas considerações, e dando seguimento ao tema que denominei de horizontes para a política de Assistência Social no Brasil organizei as idéias em torno de 10 pontos ou 10 desafios a serem enfrentados, que enunciarei antes de examiná-los:

- Afirmar o estatuto de política pública para a assistência social assegurando-o pelo: a) fortalecimento da construção nacional da gestão da política; b) rompendo com o velho paradigma fragmentador em segmentos e introduzindo as proteções sociais básica e especial; c) consolidando um campo específico de atenções através de serviços e benefícios cujo acesso é consolidador de direitos sociais e não só humanos;
- Afirmar o eixo político da política na capacidade protetiva da família espraiando a noção de seguridade social do indivíduo à família;
- Afirmar a unidade de gestão pela nacionalização da política através da efetivação suprapartidária do SUAS enquanto compromisso ético social que afiança o direito à proteção social a indivíduos e famílias de forma não contributiva;
- Reafirmar a aliança da assistência social da e na seguridade social através do reconhecimento das necessidades protetivas da família, estabelecendo laços que reforcem a lógica da proteção da assistência social para além da área de concessão de benefícios (materiais ou em espécie) a implantação da rede de serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial;
- Ganhar unidade na luta real pelos direitos sociais na assistência social. A construção da unidade em torno dos direitos socioassistenciais não é ainda um fato. Precisa ser retomado ao que se chegou na V Conferencia Nacional de Assistência Social enquanto decálogo de direitos, reafirmá-los, crescer, corrigir;
- Afirmar o campo da universalidade da política de assistência social para com a proteção social no âmbito da seguridade social quebrando a noção de política residual e compensatória;
- Construir a relação institucional entre serviços e benefícios na divisão federativa de responsabilidades na assistência social;
- Reafirmar a base da relação entre a assistência social e entidades sociais pela política social pública de direitos que exige compromissos públicos;

- Reafirmar o BPC na lógica da assistência social e não na lógica da previdência social enquanto política nacional com gestão centrada na União e contribuinte.
- Afirmar a assistência social e direito social como um bem social no campo da proteção social.

1. O Estatuto de Política Pública: A Capacidade de Construir a Unidade Nacional

Assegurar o **estatuto da política pública** é uma primeira grande exigência. Esse estatuto é complexo e não advém de um discurso, de um rótulo ou de um título. Ele exige tornar visível, compreensível o caráter público da política e instalar na gestão dos três entes federativos uma nova capacidade: de identificação da totalidade da demanda nos territórios face as atenções instaladas; de obter clareza quanto ao que é específico à política de assistência social no campo dos direitos à seguridade social e à cidadania.

Por caráter público de política está se entendendo a efetiva compreensão, explicação, demonstração do a quê vem a política de assistência social na realidade brasileira, seu impacto nessa realidade e no processo de emancipação de sujeitos, famílias, segmentos de classe e por que não, classe social.

O alcance desta totalidade exige investirmos em uma capacidade de síntese de dados sobre essa política, sua organicidade e seus resultados.

1.1 As Dificuldades e as Afirmações da Assistência Social como Política Pública

Para muitos a assistência social é ainda entendida como **uma política para o pobre e a pobreza**. Este modo de ver e compreender é falacioso e acrítico. É falacioso porque, evidentemente, a assistência social como qualquer outra política social não tem resolutividade sobre o pobre ou a pobreza. Por consequência, a assistência social **não teria resultados positivos**, somente amenizações. Seu teto de resolutividade sob essa concepção torna-se bastante baixo e imediatista. É também acrítico porque descola a análise da geração das demandas sociais do modelo econômico. É sabido e notório que a pobreza resulta do modelo de acumulação adotado pela sociedade de mercado e, no caso brasileiro,

pela imensa desigualdade e dívida social que marcam a história do modelo econômico brasileiro.

A assistência social ao expandir o alcance da proteção social para além da relação de trabalho encontra oposições. De um lado as oposições conservadoras que submetem o acesso social ao trabalho, dentro de sua visão disciplinar que atrela a política social ao desempenho do mercado. Nesta leitura o acesso fora do mercado é visto como tutelador. Suporta-se somente nessa concepção o acesso a educação e saúde fora do mercado. Mas sempre com uma atenção em grau básico e não universal ou em alta qualidade.

Ocorre por outro lado, que leituras críticas ao analisarem a sociedade do capital concretamente registram a determinação econômica e nela a relação capital-trabalho. Esta determinante econômica que seguramente explica, leva, no mais das vezes, a considerar que inexistente espaço para a política social obter novas conquistas através da luta social. É preciso ter claro e afirmar que a luta social acresce novos elementos à luta econômica. Uma política social não é expressão da legislação social do trabalho por mais que este seja explicativo da sociedade do capital.

A assistência social como outras políticas sociais tem campo de conquistas sociais que são palpáveis, efetivos e demonstráveis em múltiplas experiências, isso não a torna resolutive de todas as manifestações da questão social, ou de todas as manifestações de desigualdade social, ou ainda da pobreza embora contenha um campo de resolutividade.

Por outro lado, ela não é uma panacéia, como dizem alguns, como não é também, o campo de excelência da prática do Serviço Social. Neste caso ela é um campo significativo de absorção do trabalho de assistentes sociais, mas não só deles. Psicólogos, advogados, engenheiros, administradores, arquitetos entre vários outros profissionais são agentes operadores dessa política pública.

Estas ponderações se voltam para a necessidade de termos uma posição face ao movimento de segmentos dirigentes da categoria dos assistentes sociais, que vem buscando impedir a afirmação da assistência social como política pública de direitos, considerando equivocadamente, que sua presença dociliza a economia e precariza as políticas sociais por atender tão só aos interesses do capital e da acumulação.

A assistência social é contributiva no enfrentamento da desigualdade social assim como as demais políticas sociais, mas não é resolutive dessas desigualdades não porque seja falha ou inadequada, mas porque a resolutividade das desigualdades transborda seu âmbito. Isto não lhe traz qualquer desabono ou redução. Nessa dimensão pela distributividade que resulta de suas ações é que ela alcança algumas manifestações da pobreza enquanto manifestações da questão social e os cidadãos que estão vivenciando tais exclusões, vitimizações, espoliações, sendo invisíveis aos olhos do Estado suas necessidades.

A assistência social amplia a agenda de respostas sociais do Estado quando incorpora necessidades sociais antes consideradas individuais, agora coletivas, e na condição de direitos de cidadania.

Sua particularidade é a de tornar visível aos olhos da sociedade, do capital, do Estado, segmentos da população que é invisível e tem interdito seu acesso no campo da proteção social.

A sociedade brasileira tem marcada história de subalternização e excludência para aqueles que não têm acesso ao mercado, isto é, ela tem uma concepção restrita e restritiva do acesso a provisões públicas pela condição de cidadania. A inclusão na política social não se dá pela via do trabalho, mas pelo reconhecimento pleno dos direitos humanos e sociais, vale dizer pelo reconhecimento dos direitos de cidadania. A única política social que se vincula pelo acesso ao trabalho formal é a previdência social.

Ter clareza da totalidade, num primeiro plano significa ter clareza da direção política da política de assistência social.

1.2 A Construção do Sentido Público na Assistência Social

Um segundo desafio é o de tornar a política de assistência social efetivamente pública. E aqui reside a grande dificuldade em preparar os agentes institucionais para ruptura com velhos paradigmas e anuncia o estatuto de política pública e conseqüentes exigências que alteram substantivamente o processo de gestão.

Toda a trajetória da assistência social é de fragmentação entre ações públicas e privadas e entre segmentos sociais. Neste caso, qualificados como carentes, são apartados da condição de cidadãos e trabalhadores. Outra fragmentação decorre do modo tradicional

de gestão diferenciado entre os entes federativos pela mediação de primeiras-damas, pelas discontinuidades de ação entre governos. A história dessa política tem movimentado mais interesses corporativos do que interesses gerais. É preciso entender que a política pública ultrapassa dimensões limitadas.

O impacto de uma política social afeta e é afetado pelo conjunto das políticas sociais e econômicas. Seus efeitos transbordam os muros de uma só política.

Na assistência social o domínio da política pública é ainda mais discursivo do que efetivo alterador do modo histórico da gestão das práticas nessa área. Por exemplo nos Orçamentos Públicos a Função Programática 8 – Assistência Social é incorporada por diversas áreas como Abastecimento, Transporte, Esporte e Lazer e pior pelo trabalho de primeiras damas, através de Fundos de Solidariedade. Neste caso o recurso financeiro é aplicado fora da decisão do Fundo Municipal ou Estadual de Assistência social como preconiza a lei.

1.3 O Reconhecimento da Demanda em sua Totalidade

O terceiro desafio é reconhecer a demanda, saindo do paradigma de situações, caso a caso, ocorrências. Daí a centralidade do avanço da **vigilância social**, uma das funções da assistência social estabelecida pela PNAS-04.

É pelo domínio territorial da demanda que em primeiro lugar se tem o avanço do reconhecimento pelo Estado dos cidadãos não incluídos.

Isto exige coragem, pois certamente demonstrar a demanda indica mais a presença da necessidade do que das respostas e isto pode demonstrar que, embora muito já se tenha feito, ainda há muito por fazer.

Do ponto de vista dos direitos ou do alcance dos direitos sociais, demonstrar a demanda significa configurar cidadãos e não municípios. Por isso a categoria territórios e não municípios, pois ela exige que o gestor municipal volte os olhos (e a responsabilidade de Estado) para os cidadãos e não para o entendimento de que já é pleno (ou exemplar) pelo fato de desenvolver uma dada experiência. Por exemplo, um CRAS em um município não significa o reconhecimento da demanda por CRAS. Mais próximo seria no mínimo considerar as famílias que recebem benefícios em um dado município e a sua cobertura por CRAS. Mais avançado ainda é considerar a totalidade das famílias em vulnerabilidade.

Temos hoje duas unidades de análise na política de assistência social: indivíduos e famílias. Estas unidades não podem ser tomadas como fragmentadoras do pertencimento a campo do trabalho, do segmento de classe já que em uma sociedade capitalista e no âmbito da política social o conflito capital trabalho é componente essencial.

A partir da centralidade da matricialidade sócio-familiar deveríamos convergir a análise dos resultados para famílias como um agregado básico de relações intergeracionais, de gênero, de produção e de reprodução social para além de afirmação de valores, cultura e afetos essenciais nas relações humanas.

Assim para a assistência social não bastaria a categoria beneficiário do BPC, mas famílias beneficiárias do BPC, mesmo quando essa família seja constituída por uma só pessoa.

1.4 As Desproteções Familiares como Objeto de Proteção

Um quarto plano de avanço está no reconhecimento de quais são as situações de desproteção familiar alcançáveis pela política de assistência social. Ainda que essa desproteção tenha demandas múltiplas precisamos clarear quais dessas demandas são compatíveis com a área de responsabilidade da assistência social. Esta questão é fundamental para orientar o alcance da política e sua afirmação através de resultados palpáveis.

1.5 O Padrão de Cobertura como Desafio

O quinto passo supõe conhecer a cobertura ou as ofertas de cobertura a essa demanda, sua qualidade e quantidade. Conhecer a qualidade dessas respostas é um processo que exige estabelecer padrões de qualidade e quantidade de cobertura dos serviços. Temos que objetivar este conteúdo em uma leitura local, regional e nacional.

Em síntese, o estatuto de política pública supõe dimensionar e qualificar a responsabilidade do Estado em dar respostas a um conjunto de necessidades sociais na condição de direitos reclamáveis, a partir do que concretamente está sendo ofertado e realizado.

2. O Eixo Político da Política: A Centralidade na Capacidade Protetiva das Famílias

Quando do trânsito do Ministério da Assistência Social para a SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social, em meados de 2003, discutiu-se e foi adotado o caráter setorial da política de assistência social. Ela não seria auxiliar ou processante das demais políticas, mas uma política com responsabilidades próprias que opera em completude com as demais políticas sociais e econômicas.

Não se tomou por referência uma política genérica em atenções para uma clientela definida por corte de renda. Essa concepção maior de uma política social com campo próprio no âmbito de necessidades sociais de proteção social permanece ainda fragilizada pelos usos e costumes tradicionais. Muitos permanecem entendendo-a como política para o pobre ou a pobreza e destinada a conferir uma melhoria na vida do pobre e não propriamente, assegurar proteção social como direito e seu vínculo com a Seguridade Social brasileira. A vivência de acessos a benefícios com corte de renda estimula a presença do velho paradigma.

De fato, a PNAS-2004 ressalta o âmbito da assistência social como o da proteção social e seu eixo na matricialidade sócio-familiar. Considero que esta definição leva a ter como objeto analítico e de ação a **capacidade protetiva da família**. No caso a família é um sujeito coletivo e não só, a soma de seus membros ou a visão de um deles. Ainda temos um “vácuo de conhecimentos” sobre essa questão. Temos que ter coragem de aprofundar o conhecimento e o alcance possível de resultados sobre essa modalidade de proteção social.

Aqui reside um dos pontos sensíveis: a lógica da ação face a segmentos sociais ou por ciclos de vida (embora seja marcada por demandas mais organizadas) tende a captar e comandar as iniciativas fora do eixo agregador da matricialidade sócio-familiar. A capacidade protetiva da família não é considerada na lógica dos segmentos, pois nesta, a noção de indivíduo é preponderante.

Os conhecimentos sobre as famílias e a sua capacidade protetiva não cresceram necessariamente em cada cidade. A existência do PAIF – Programa de Atenção Integral da Família, não significa necessariamente o eixo da gestão na capacidade protetiva das famílias, dado que o processo de gestão é particular a cada ente federativo. Há tendência em operar o PAIF como linha de financiamento – uso e costume tradicional da relação dos

governos subnacionais com o governo federal e não como novo paradigma de proteção social.

Talvez ainda não tenhamos decodificado o suficiente a relação entre matricialidade sócio-familiar e o processo de gestão da assistência social na proteção social básica e especial e entre serviços e benefícios. Seguramente, o trabalho com famílias embora de centralidade na proteção básica é também de importância fundamental na proteção especial.

Quer a proteção básica quer a especial são regidas pela matricialidade sócio-familiar. Isto significa que o alcance do PAIF precisa ser estendido como pleiteiam os pequenos municípios que correspondem a mais de 70% da realidade dos entes gestores da assistência social.

3. A Unidade de Gestão: A Nacionalização da Política pela Efetivação do SUAS

Unidade é a estratégia básica de reversão da fragmentação e pulverização das formas e modos de aparecer da assistência social no Estado brasileiro entre os três entes federativos e em cada um deles, através da construção de um mesmo significado, e do compromisso ético e social com direitos à proteção social de famílias e indivíduos.

A construção do SUAS é mais um processo de nacionalização do que de descentralização de ações. Esse processo supõe a adoção de um novo paradigma. A difusão desse paradigma entre os entes federativos e sua adoção é heterogênea, não só por ausência de compreensão, mas de capacidade estratégica para enfrentar condições objetivas.

Há claros espaços de resistência que vêm sendo acentuados como traços de disputa partidária. Ocorre a necessidade de tornar bastante objetivo o que é supra partidário e o que é partidário no alcance da política de assistência social.

Ocorre uma insuficiência da discussão técnico - política gerada pelo processo de construção do SUAS e, por conseqüência, é limitada a capacidade para responder a complexidade das questões sobre o impacto do modelo de política pública de assistência social na realidade brasileira.

Se o **conceito de unidade** é força vital para a política pública ele tem um forte oponente de caráter ideológico e partidário. A concepção de ação social (pré-política pública) e nela, da movimentação da solidariedade em busca de iniciativas da sociedade é

incentivada por muitos gestores, analistas, governantes. A idéia de “religiosidade civil” ou do solidarismo é enfatizada por dirigentes da direita e da esquerda, sem esquecer o centro, em contraponto a serviços sociais públicos. Esse modelo é cortejado por políticos de renome. É um modelo mais compatível com o “*status quo*” embora apareça como “moderno ou contemporâneo”. O solidarismo de voluntários e ONGs granjeia simpatias de vários políticos e governantes pois no embate de forças adquire o significado de ampliação de apoios a quadros políticos que estão em busca de votos para eleição ou para ampliação das bases de Governo.

Este amálgama político exige explicitar mais a fundo o alcance da concepção de unidade representada, a primeiro plano, pelo SUAS enquanto um Sistema **Único** de Gestão. A concepção de unidade de gestão contida no SUAS é decodificada por alguns como um processo de federalização e ampliação de forças do PT, partido no Governo do país. Alguns dirão até que ela quebra a autonomia de municípios e estados.

O processo de habilitação dos municípios precisa receber novos elementos pautados na unidade de gestão, mas não genericamente considerados e sim, direcionados para a concretização dos direitos dos cidadãos.

A perna desse sistema no que se refere à relação com as iniciativas da sociedade, precisa estar claramente desenvolvida sob pena de conflagrar uma guerra de inimigos. De um lado o SUAS e de outro as entidades ou iniciativas sociais. Esta dualidade começa a ser partidarizada e, para além disso, a rotular ações sociais de entidades como contemporâneas e sistemas públicos como retrógrados. Espera-se que a crise econômica atual tenda a reequilibrar esse preconceito.

4 A Aliança da/na Seguridade Social: A Partir da Proteção Social a Famílias

A gestão da seguridade social proposta pela CF88 não decolou apesar de termos o Orçamento da Seguridade Social e um extinto Conselho Nacional de Seguridade Social. Não há um lócus governamental promotor da seguridade e nem vias de acesso entre saúde, previdência e assistência social nessa direção.

Para a política de assistência social a mais frágil das três, a menos definida pela CF88, a seguridade social é um eixo, uma bússola que força sua direção para o campo dos direitos, do dever de Estado de alcance da universalidade de respostas.

A força da seguridade social é uma necessidade para evitar o retrocesso e a fragmentação da política de assistência social. Há que se manter na assistência social forte relação com as lutas pela permanência e avanço da seguridade social.

Considero que o **eixo família e seguridade social** poderia ser estratégico como campo da assistência social na aproximação com saúde e previdência social.

Cada uma das políticas tem concepções próprias sobre família e ainda não se criou ou aprofundou o diálogo, entre elas, sobre família e proteção social.

Não se está com isto preconizando o familismo ou a centralidade de responsabilidades na família, em substituição a responsabilidade pública pela Seguridade Social. Pelo contrário, o que se quer entender é a expectativa de responsabilidades familiares que a saúde e a previdência social, além da própria assistência social contêm e a efetiva capacidade que as famílias brasileiras têm para responder a tais expectativas que podem estar acima ou abaixo do real. Estas concepções têm que passar pela prova concreta do real das famílias, principalmente das uniparentais e chefiadas por mulheres.

A discussão sobre a relação entre matricialidade sócio-familiar e a seguridade social precisa ser mais discutida e clareada com o concurso da saúde e da previdência. A saúde tem centralidade na saúde coletiva, a previdência na cobertura do indivíduo trabalhador, a mediação da assistência social com o núcleo básico de proteção que é a família precisa ganhar maior visibilidade e consistência no âmbito da seguridade social.

5. A Construção de Unidade em Torno dos Direitos Socioassistenciais

Se o fortalecimento do estatuto de política pública de seguridade social e a efetivação do sistema único de gestão o SUAS, fortalecem a presença do dever de Estado na política de assistência social, a promoção dos direitos de cidadania teima em ser mais um anúncio, uma perspectiva do que estratégias institucionais efetivas para alcance dos cidadãos.

Já é sabido que do ponto de vista nacional o acesso ao BPC é que tem atravessado a processualidade jurídica e se configurado efetivamente como direito. Benefícios e serviços são ainda construções de governos e não de Estado.

Chegamos a um decálogo de direitos socioassistenciais mas ele não ganha espaço em nossas discussões, documentos, etc. ficou mais para letra morta do que uma discussão e operacionalização viva.

Aceita-se ou não o decálogo? Ele levanta questões de fundo sobre a equidade no acesso aos direitos socioassistenciais. O impacto da política de financiamento entre outras questões vitais para uma política pública em direção à universalidade é consagrado na construção do decálogo com certeza faltam ainda outras dimensões e essa discussão não foi retomada ou aprofundada.

A assistência social ingressa no campo dos direitos pelo direito humano à dignidade. A questão é transformar direitos humanos no que for compatível a acessos sociais e, portanto, em direitos sociais, isto é, direito a determinados acessos que a assistência social deva prover e garantir.

Há leis municipais e estaduais nessa direção que deveriam ser aglutinadas e copiladas de modo a gerar o fomento a iniciativas de legislações, infra-constitucionais nessa direção.

6. A Questão da Universalidade de Atenções na Assistência Social

Por mais paradoxal que seja ainda não foi respondida a pergunta: o que é universalidade na assistência social?

Para isso é preciso definir quem é seu público, que direitos tem e quais são os deveres dessa política, além é evidente, de produzir conhecimentos sobre essa universalidade. Temos avanços nessa direção. A exemplo o censo da população de rua realizado em 2007 pela SNAS estima em 50 mil brasileiros nessa situação. A pergunta é: qual a cobertura existente, quantitativa e qualitativa para a população em situação de rua quais seus direitos?

Alguns fazem a discussão sobre a expressão da constituição “a quem dela necessitar” como restritiva. Considero que se o sentido é o do reconhecimento da

necessidade e não do necessitado não há qualquer restrição. Afinal todo acesso de cada política social é a quem dele necessitar.

7 Construção da Relação Institucional Entre Serviços e Benefícios na Divisão Federativa das Responsabilidades na Assistência Social

Temos estudado diversos modelos da assistência social em países americanos, latino-americanos, asiáticos, europeus.

A tendência que temos no Brasil da forte concentração orçamentária federal em benefícios é comum a diferentes realidades. Este é o modelo preponderante da assistência social em uma sociedade de mercado, fazer da atenção um substituto de renda que permita o consumo no mercado.

Esta é a forma adaptativa - alguns dirão compensatória – fundamentada no acesso a mercadorias através do mercado. Esta é a lógica da previdência social como proteção social. Todavia não é a lógica da proteção social da saúde ou da educação. A pergunta é: o que na assistência social, é efetivamente desmercadorizado?

A equação nesse modelo mercadológico é: proteção = dinheiro para adquirir mercadorias como proteção.

A sociedade de mercado aceita mais o acesso a benefícios mediante teste de meios. O benefício é visto como alavancador da economia, do processo de consumo. O beneficiário é visto como força de trabalho a ser inserida no mercado. Este é um equivocado conceito de emancipação divulgado como desejável e ausente da concepção de direitos de cidadania.

Claro que se tem aqui uma redução do conceito de proteção a uma equação economicista. Como a avaliação da necessidade de proteção das famílias se faz pelo cálculo da renda per capita, isto é, a capacidade protetiva da família mediada pela renda, já ocorre à partida, a reiteração da relação proteção/mercadoria/renda.

Evidente que, em uma sociedade de mercado a sobrevivência de alguém é considerada pela sua capacidade de consumo de mercadorias ou de aquisição ou de seu poder de compra. O alcance de proteção social estaria então relacionado a seu poder de compra. Esta é a lógica do mercado, mas não pode ser a lógica da política social pública,

até porque, qualquer política social só o é, efetivamente, quando desmercadoriza uma atenção. De outro modo é só um subsídio.

Não ter dinheiro no bolso (nem no banco) na sociedade de mercado é sem dúvida, uma desproteção mas isto não configura o elenco das desproteções ou a resultante do que se entende por desproteção em uma família para uma política social pública, principalmente no caso da assistência social. Quais as proteções que não são mercadorias na assistência social?

Esta é a questão objetiva para qual precisamos ter claras respostas.

Alguns responderão que proteção e inclusão são similares e que buscar proteção é estar incluído. Com certeza, no entendimento mais chão, inclusão significa ser parte de, ser aceito por. Inclusão é uma situação relativa e que, em grande parte, deriva de superação de estigmas e discriminações. A proteção social vai além da superação de estigmas e de apartações. A proteção à dignidade humana alcança mais situações de equidade.

O quanto além isto significa? Ainda não temos respostas claras ou por vezes, há um medo em respondê-las.

A expansão do alcance da proteção para além da renda traz o debate sobre os serviços. Estamos ainda em terreno pantanoso nesse quesito e sob várias óticas a relação serviço – benefício/beneficiário é ainda pautada pela separação entre um e outro nas responsabilidades federativas. A gestão federal dos benefícios não está claramente municipalizada em atribuições o mesmo ocorrendo em caminho inverso com a gestão dos serviços.

8. A Clareza da Relação Com Entidades Sociais no Âmbito de uma Política Social Asseguradora de Direitos

Este é um debate necessário pois o modelo de gestão da assistência social ao trazer a cena o cidadão supõe um novo tratamento da intermediação da entidade social envolvida com atenções da assistência social com o cidadão. Todavia, temos que lembrar que uma entidade é um sujeito coletivo que lutará por um novo lugar e/ou a manutenção do antigo lugar. Temos que lhes dar uma resposta clara no modelo que não fragilize o eixo político da política centrado no direito do cidadão (e não do apoio corporativo a entidades sociais).

9. Reafirmar o BPC na Lógica da Assistência Social

No que se refere aos benefícios sabemos que o BPC é aquele que traz mais forte a idéia de mínimo social em que se apoiou a LOAS. Ele é uma forma de pensão social ou do “income support” inglês. Reconhece a salvaguarda da dignidade de idosos e pessoas com deficiência pelo Estado, mas sem dúvida se assenta no princípio plenamente aceito pela sociedade de mercado para a assistência social.

É preciso registrar que até a emissão da LOAS a linguagem de “benefícios”, própria da previdência social, não percorria a assistência social. Órgãos gestores municipais e estaduais praticavam auxílios em espécie ou em seus materiais. A linguagem de benefícios passou a ser aplicada por mimetismo sem maior reflexão sobre o significado dessa mudança de nomenclatura. Interessante registrar que a gestão federal da assistência social não havia ingressado até 1996 em prover atenções individuais. Eventualmente, em ocorrências de catástrofes poderia se mobilizar em coletar bens materiais e distribuí-los. A aplicação de benefícios foi uma novidade maior para a instância federal do que para municípios e estados que certamente manifestaram tendência em reproduzir os velhos procedimentos de auxílios.

Nos debates sobre o BPC a grande discussão é a de precedência da lógica da seguridade social a orientar a gestão do benefício face a influencia da lógica da previdência social que é o de assegurar renda para quem não possa se auto manter. É reconhecido que sua gestão está bastante impregnada da lógica da previdência social e que precisa se tornar aliado da lógica da assistência social e não na lógica da contribuição pelo trabalho. A lógica da assistência social tem matricialidade sócio-familiar e de direito do cidadão à proteção social independente da legislação social do trabalho.

A leitura do BPC é sobretudo federal e não federativa. É preciso avançar esta discussão para que a capacidade gestora dos municípios e deles do CRAS faça transitar a relação indireta do benefício (mediado pelo agente financeiro) pela relação direta do serviço (mediado pelo agente social).

É preciso desenvolver mais estudos de cobertura. Talvez incluindo questões específicas a serem identificadas pelo censo de 2010 a ser realizado pelo IBGE. Outra

direção é a de estabelecer conexão entre o Cadastro do BPC com o Cadastro Único do PBF – Programa Bolsa Família. Talvez isto seja um campo de trabalho de municípios e não propriamente federal desde que se crie ferramenta adequada.

O BPC transitou do campo do Executivo e nele da Assistência Social para o Judiciário. A precedência da necessidade à renda per capita da família é ponto central. A tendência em expandir o acesso a per capita de até ½ salário mínimo se acentua.

O processo de avaliação dos resultados para a proteção familiar, a qualidade do envelhecimento, a qualidade de vida de pessoas com deficiência é também outro eixo necessário a orientar nosso conhecimento sobre resultados das ações da assistência social desencadeadas pelo acesso ao BPC.

Uma nova caminhada que é a ruptura com a idéia apregoada por economistas que o BPC (ou como o tratam, por **o Loas**) voltado exclusivamente para o apoio ao idoso, sem considerar seu alcance para as pessoas com deficiência. Já começam a ficar visíveis pela proposta BPC na Escola as atenções do BPC a crianças e jovens. O CONANDA e os próprios gestores municipais não têm idéia que cerca de 35% do benefício às pessoas com deficiência é direcionado para crianças e jovens com menos de 18 anos.

Não se faz também a conexão entre o benefício do Bolsa Família com o Salário Família embora similares na demanda e no valor do benefício. Ambos se destinam a crianças e jovens, mas não são reconhecidos como tal. O exame em conjunto desses benefícios será salutar.

10. Assistência Social como Bem Social Não Essencial

A assistência social é um bem social. Possivelmente quando a segurança social, de modo mais abrangente foram fortalecidas como bens essenciais e direito de cidadania, será ampliado o campo de reconhecimento dos direitos socioassistenciais.

Porfim,

A assistência social tem assumido o lugar de uma política lunar que aqui é analogicamente referido a partir de dois elementos. Um em que a luz da política de assistência social, por mais esforço que façamos não tem a força da luz solar já que a

proteção social numa sociedade competitiva e darwinista tem relação com fraqueza e não com força. Por isso, o tema de risco, incerteza, insegurança ganha centralidade ou exige a discussão da segurança.

Outra característica que coloca **a assistência social como política lunar** é a permanência da concepção liberal da proteção social que a coloca como responsabilidade individual. Nesta perspectiva a proteção social fica diretamente relacionada a um resultado da política de trabalho ou melhor de emprego e renda. Neste contexto a proteção social como direito de cidadania fica confinada ao ambiente de sombras de luas minguantes. O horizonte e resultado da política de assistência social fica reduzido a obter emprego e ampliar a capacidade produtiva de indivíduos. Nada, portanto, relacionado com a capacidade protetiva da(s) família(s).

Este é outro paradoxo que faz voltar a assistência social ao velho conceito de política processante. Volta à roda para o ponto de saída, isto é, a não caminhar como política de direitos sociais e humanos.