ASSISTÊNCIA SOCIAL: DE AÇÃO INDIVIDUAL A DIREITO SOCIAL

ALDAÍZA SPOSATI*

Introdução

A construção da assistência social como política pública no Brasil é um compromisso constitucional cuja concretização vem se arrastando há quase 20 anos. De fato este é um tema com forte estigma desde sua nomenclatura. É interessante notar, porém, que muitos sugerem a mudança do seu nome para promoção, desenvolvimento, ação, inclusão, inserção, sempre apostos ao termo social. Chegam até, a realizar a mudança da nomenclatura "assistência social" no órgão ou organização em que tem autoridade de gestão, mas não alteram seus procedimentos. Considero que são as heranças nos procedimentos da assistência social que devem ser rompidas e resignificadas sob novo paradigma, e não propriamente sua nomenclatura.

Em 50%, ou mais, dos municípios brasileiros, é ainda a esposa do prefeito a gestora da assistência social, acumulando, em 20% dos casos, a Presidência do Conselho Municipal de Assistência Social, órgão criado em atenção ao artigo 204 da CF-88 para proceder ao democrático controle social da gestão de um órgão e uma política que se quer pública.

As discussões e matérias atuais da mídia sobre programas governamentais de transferência de renda têm sido generosas em criticá-los, usando como argumento pejorativo o enquadramento como ações de assistência social, o que os tornaria instrumentos de dependência e assistencialismo.

Não está incorporado na nomenclatura "assistência social" o conteúdo de seguridade social que lhe foi atribuído na CF-88.

Comentaristas de traço conservador — e mesmo aqueles que se reconhecem como de posições ideológicas mais à esquerda — caracterizam a assistência social como uma área subordinada à ordem econômica, substituta do trabalho, e não como pertencente à ordem social, portanto, afiançadora de condições de defesa dos direitos próprios à defesa da dignidade humana.

* Professora titular da PUC/SP de Pós Graduação em Serviço Social. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP – NEPSAS. Coordenadora do CEDEST – Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (INPE-PUC/SP). Secretária Municipal de Assistência Social de São Paulo (2002/2004).

A assistência social parece ser tratada com menos crítica, ou mais conforto, quando é comentada no âmbito das velhas práticas patrimoniais. Estas parecem ser inerentes às damas, principalmente às primeiras, como são denominadas as esposas de governantes eleitos em sociedades marcadas pelo sexismo ou pela hierarquia dominação/subordinação entre os gêneros masculino e feminino. Fica confortável, também, a ponderação sobre a assistência social quando colocada no âmbito da filantropia de patronos, eclesiais ou leigos, empresários ou benfeitores. Nas duas situações ela parece perfeitamente harmoniosa e própria à relação onde o doador tutela ou subordina aquele que recebe a doação.

Reconhecer todos iguais perante a lei parece valer no Brasil — ainda que em parte — mais para situações do crime e da transgressão do que para a garantia de direitos sociais ou de cidadania. Nesse caso, o poder do dinheiro e o conseqüente acesso ao consumo de serviços privados se colocam como valores que desvalorizam o vínculo entre cidadania e acesso aos serviços sociais públicos. Desmercadorizar a proteção social é apresentado como objetivo assistencialista e pejorativo ao desenvolvimento da nação. Alguns que se consideram mais a esquerda tratam a proteção social não contributiva como moeda compensatória à desqualificação do trabalho presente na lógica de produção capitalista.

Séculos de práticas sociais fragmentadas individualizadas tuteladoras que foram sendo designadas como de assistência social geram grande confusão no senso comum entre práticas assistencialistas e a proposição da política pública de assistência social presente na CF-88. Por decorrência, as práticas, públicas ou privadas, que têm sido apresentadas como de assistência social não coincidem com as referências a uma política de direitos de cidadania. De fato reside razão, em parte, a essa crítica por decorrência da presença persistente de costumes conservadores nas relações sociais no Brasil. O confronto deve ocorrer, porém, contra a presença do conservadorismo tutelador, mas não com a assistência social e seu potencial em provocar a extensão do acesso a direitos e reconhecimento de cidadania caso seja tratada como política pública de direitos à proteção social não contributiva.

1. Assistência social como política de Estado

Entre o plano legal e o plano real, o plano institucional e o político-econômico-social, da construção das políticas pública de assistência social, existem significativos intervalos nos âmbitos da compreensão, interpretação e diferenciação entre os tipos de projetos políticos que lhe orientam, entre os quais se destacam: os de resistência ao paradigma de extensão de direitos sociais que persistem em manter a permanência da hegemonia da versão

conservadora e patrimonialista nessa área de ação; os de alteração desse *status quo* para fazer da assistência social política pública, dever de Estado e direito do cidadão, isto é, apoiada no paradigma de construção de direitos dos cidadãos usuários da assistência social. Esta proposta supõe uma ação de ruptura com a tradição conservadora, de caráter liberal (voltada ao Estado mínimo e a conseqüente subsidiariedade entre ele e a sociedade no campo social). Os projetos de fundamentação liberal-social ou economicista por sua vez, negam o reconhecimento do direito de cidadania extensivo e consideram a atenção social compatível somente a grupos focais caracterizados pelo grau de indigência estabelecido sob alta seletividade. Nesse caso o acesso social depende do prévio enquadramento do cidadão à condição de necessitado, sem direito a requerer atenção a sua necessidade social.

Nestas quase duas décadas pós CF-88, as lutas pela transição das ações e práticas de assistência social para a condição de política pública tem apresentado inúmeros percalços, na medida em que esta direção supõe consolidar a assistência social como responsabilidade estatal distinta de sua histórica configuração enquanto prática eventual e subsidiária da sociedade, em geral, de iniciativa doutrinário-religiosa. Denomino esse processo de mudança de paradigma político na política de assistência social.

Essa mudança contém múltiplas implicações, desde alterações conceituais até a adoção de novos modelos e modos de gestão que alterem o modo de ser da assistência social para o de política pública.

O âmbito de uma política social é resultante de um processo social, econômico, histórico e político e, por conseqüência, flui das orientações que uma sociedade estabelece quanto ao âmbito das responsabilidades — se públicas ou privadas — para prover as necessidades de reprodução social. A política social refere como dever de Estado e direito do cidadão as provisões que têm provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública. É bom sempre relembrar que o processo de reprodução social não é autônomo do processo de produção social, assim, as demandas por proteção social têm relação intrínseca com o modo de inserção do cidadão no processo produtivo e o modo de produção da sociedade de mercado. O alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham e particularizam o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico. Por conseqüência, o regime de uma dada política social depende do modelo de regulação econômica, social e política, e nele, do papel exercido pelo Estado entre os

processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas.

Analisar a especificidade/particularidade da política de assistência social no Brasil significa entender que estamos tratando de um objeto sócio-histórico, econômica e geograficamente situado, e que, portanto, se está tratando de uma dada relação de forças sociais, econômicas e políticas que, no caso, constrói o formato do regime brasileiro de assistência social. Essa relação de forças é conjunturalmente mutável a partir da relação democrática entre sociedade, mercado, governo, estado, executivo, legislativo, judiciário. É importante ter presente que, embora a execução da política social esteja a cargo do executivo, seu alcance sob o regime democrático depende do Legislativo — pela construção de normas e aprovação orçamentária —, bem como do Judiciário, pelo ritmo que imprime, e opera, a processualidade jurídica, em defesa dos direitos dos cidadãos.

Pratica o reducionismo aquele que analisa a política social tão só a partir do executivo. É o Poder Legislativo que torna a política "de Estado" quando a reconhece como lei duradoura e continua. É por sua vez o Poder Judiciário que a confirma como direito de cidadania ao reconhecer a violação de direitos do cidadão ou a omissão do Estado em sua prática. Sem esses trânsitos, "morreremos na praia" do discurso, sem efetividade para o cidadão que quer ter certeza da atenção social e de sua cidadania reconhecida.

Outra consideração básica é a de que o trânsito das responsabilidades do campo individual e para o público/social passa, inevitavelmente, pela adoção do republicanismo, isto é, da configuração da "coisa pública" que é avessa às práticas patrimoniais. No caso brasileiro, como em outros países latino-americanos, ocorre a perversa coalização entre paternalismo e política configurada no populismo. Neste modo clientelar de tratar a "coisa pública", a relação entre Estado e sociedade transita ao avesso, isto é, do campo público para o privado, identificando o Estado como o "Pai", pelo gesto acolhedor do governante. Esta acolhida é um processo sutil, que exige clareza democrática ainda pouco freqüente entre nós, e explico o porquê.

Os movimentos sociais lutaram, e lutam, pela inclusão de suas necessidades na agenda pública. Ter sua necessidade reconhecida é sinônimo de identidade social. Todavia, quando esse reconhecimento se dá pelo executivo, ele é pontual, ocasional e atribuído ao governante de plantão. Pela alternativa democrática, sai o governante, e seu sucessor procurará criticar o realizado, desmanchar, não lhe dar continuidade. Para o movimento de luta social, tudo volta à estaca zero. Começa tudo novamente. Seu reconhecimento é provisório. Esta precária versão da democracia ao momento reforça a concepção do governante-pai. Não há garantias institucionais,

mas afagos pessoais. Esta forma messiânica de inclusão repete-se nos municípios, nos estados e mesmo no Governo Federal. Conclui-se que, no caso brasileiro, o caráter republicano e a prática do populismo não têm sido considerados como pólos duros ou politicamente antagônicos, mas, no mais das vezes, imbricados em diferentes intensidades e mediações. A exemplo, a caridade religiosa é mais próxima ao paternalismo, todavia, pode também negá-lo e reivindicar a atenção social como cumprimento de um direito humano, fazendo transitar a ação caridosa para uma nova posição ético-política. É certo que a recíproca também pode ser verdadeira. Entre os praticantes da caridade vamos encontrar, e ao mesmo tempo, protagonistas de ambos os pólos e múltiplos mediadores que chegam até a ser parceiros da execução de políticas públicas e da exigência democrática do cumprimento dos direitos sociais. Outros permanecem sob a orientação da benesse, da filantropia e mesmo da atitude vista como caridade, porém negando o direito do "carente". No caso brasileiro, o "mix" privado/público ainda recebe, na assistência social, tratamento intensivo pela permanência das mulheres dos governantes como gestoras. Como já assinalado, dados recentes mostram que cerca de 50% dos municípios são geridos pelas esposas de governantes. Governos estaduais repetem a dose, e pela primeira vez estamos convivendo com uma esposa de presidente que distingue sua ação desse papel conservador.

Desencravar a especificidade/particularidade pública da assistência social de todo esse amálgama sócio-político é, no mais das vezes, tarefa árdua e conflituosa. É preciso, todavia, colocar esse desafio face a face e com toda a objetividade possível.

Primeiro, é preciso retomar a particularidade do caso brasileiro, que, como em outros países cuja industrialização ocorreu em momento posterior aos de países da Europa Central e dos Estados Unidos, possui uma regulação social tardia e frágil na efetivação dos direitos sociais, principalmente pela vivência de processos políticos ditatoriais, agravados pela sua duração e travamento da maturação democrática da sociedade (SPOSATI. 2002).

Enquanto na Europa a construção do modelo de Estado Social, conhecido como *Welfare State*, ocorreu a partir do final da II Guerra Mundial, no Brasil, e na maioria dos países latino-americanos, o alargamento da responsabilidade pública pela provisão social — não propriamente um *welfare* — só foi ocorrer nas duas últimas décadas do século XX, pela presença e luta de movimentos sociais, além dos movimentos sindicais. No caso brasileiro, a luta pelo retorno ao Estado Democrático de Direito mesclou-se com a luta pela extensão do acesso aos direitos sociais a todos. Romper com a ditadura militar e exigir do Estado (nacional, regional e local) compromissos democráticos, efetivação de uma agenda de provisão de necessidades sociais foi (e é) luta de múltiplos movimentos sociais.

O exame da política de assistência social, como de outras políticas sociais, significa tratar de uma mediação estatal na relação de classes em uma sociedade de mercado que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais e ampliação do alcance do dever de Estado com o social. Tem-se à frente a possibilidade de fazer avançar, em alguns aspectos, um processo constituinte ainda inconcluso, mesmo que sua completude seja, muitas vezes, mais desejo do que possibilidade. Trata-se do campo da dívida social brasileira, face às exclusões sociais, onde os serviços de assistência social são importantes, quer para suprir demandas de proteção e reprodução social, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/eqüidade de direitos perante a sociedade e o Estado brasileiro e perante a ética sócio-política fundada na dignidade humana.

Esta situação coloca ainda, face a face, a hipótese jurídico-política igualitária da possibilidade de ampliar o alcance do reconhecimento de direitos de cidadania, ainda que isto se dê numa sociedade de desigualdades. Isto é, se está diante de uma contradição própria da dinâmica conflitiva de uma sociedade de classes que põe e repõe o processo de identidade e de reconhecimento de cada um e de todos os brasileiros face ao Estado e à sociedade. Este processo é sempre polarizado no Brasil quando se põem em questão a forte desigualdade sócio-econômica, a urgência da redistribuição de renda e riquezas e as desigualdades regionais.

A aplicação desse movimento político-social na gestão pública da assistência social requer algumas pontuações sobre o "estado das artes" do âmbito da política pública de assistência social, em mutação a partir da CF-88. O novo, nesse processo, é a perspectiva de alcançarmos, nessa área de gestão pública, o padrão de "política de Estado" em contraponto aos modelos de "política de gestão", "programas de governo", "gestão de ações sociais" ou de "combate à pobreza".

O entendimento constitucional da assistência social como política de seguridade social — junto à saúde e à previdência social — é algo novo para os costumes do poder e, por decorrência, para a institucionalidade brasileira. Pode-se dizer que ocorre o mesmo para outros regimes de Estado Social, onde é nominada como: "segurança social" em Portugal, ou "*l'aide sociale*" em França, ou ainda, "ação social" em outros países.

A aceitação de que uma área de serviço público pertença à função de seguridade social, e nela se ocupe da proteção social a riscos e vulnerabilidades individuais e sociais de forma não contributiva, já é admitida para a política de saúde, inclusive pela saúde coletiva. Todavia, existem ainda resistências em incorporar, sob o mesmo conceito e justificativa, serviços sócio-assistenciais sob caráter público não contributivo como atribuição estatal de seguridade social,

portanto, assegurador de direitos. Às vezes até se admite essa responsabilidade para a instância federal, mas pouco dela se exige para as instâncias estadual e municipal.

Há um simbólico arraigado à cultura social e política brasileira que sugere ser a assistência social a área de governo que autoriza aos necessitados, de preferência aos mais necessitados dentre os necessitados, o "acesso gratuito" a bens para sua subsistência. A exemplo, se o leite é distribuído pela política da saúde, ele tem sua entrega ao usuário como parte de um programa nutricional baseado em assegurar nutrientes, calorias e padrões saudáveis de alimentação materno-infantil. Se o mesmo leite é distribuído ao usuário pelo serviço público de assistência social, essa entrega é entendida como doação, auxílio ou ajuda para dar de comer à criança pobre ou faminta, filha de pais carentes. Transmuta-se a mesma ação de garantias de resultados a uma ação de ordem moral e emergencial, direcionada a carentes, sem qualquer relação ou menção a direitos ou deveres. Passa a ser uma atitude do governante (ou de sua mulher em particular), e não uma responsabilidade de Estado. É interessante notar que a criança pode ser a mesma — como a mesma poderá ser sua família —, todavia, o guichê estatal da assistência social transmuta na versão conservadora, o direito à nutrição em ajuda ao pobre, pelos usos e costumes da cultura institucional brasileira, mesmo após a CF-88.

Considero que um dos fatores que gera essa transmutação é a atribuição indevida da assistência social ao campo "dos pobres e da pobreza". É este o campo das culpas, das vítimas e sofredores, dos coitados e dos não cidadãos. Somente quando a pobreza for criminalizada, isto é, quando seus causadores forem apontados, talvez se possa romper com o moralismo milenar que cerca a questão. A condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera. Por conseqüência, enquanto for atribuída a responsabilidade da assistência social ao trato do pobre, ela não será uma política de direito de cidadania. Esta é uma das questões mais difíceis a ser enfrentada, pois muda o "pólo energético" da assistência social.

Defendo a assistência social, pelo disposto na CF-88, como política de seguridade social, portanto, política de proteção social a riscos e vulnerabilidades sociais que se objetivam em prover determinadas necessidades sociais e afiançar determinadas seguranças sociais. Desta feita, a assistência social não é "mãe dos pobres" e, muito menos, mãe de "pobres envergonhados". Caso me fosse possível, diria até que essa versão agride o disposto constitucional, raiando as beiras de uma inconstitucionalidade. A identidade atribuída de forma conservadora e moralista à assistência social, no interior do Estado, nega ao cidadão seus direitos.

A assistência social como ação de Estado precisa atingir o pleno estatuto político programático de política social empenhada em obter resultados efetivos e duradouros para

uma proteção social ao cidadão e à sua família. Parte do imaginário social entende que o tempo de exercício da função pública "assistência social" deva ser curto, de urgência, isto é, capaz de amenizar o grau de sofrimento, mas não de alcançar a responsabilidade em responder a um direito de cidadania, produzindo com sua ação resultados mais duradouros. A eficiência da ação da assistência social é comumente referida ao emergencial.[1]

Por outro lado, não é o fato de nominar o campo da assistência social como de proteção social que lhe instaura, de imediato, nova percepção social. Parte do imaginário social brasileiro tende a manter, como herança do conservadorismo liberal e higienista, somente as situações de forte agravo à vida como âmbito de proteção social. A exemplo, ao reconhecer a doença grave ou a morte como situações de gravidade, não significa de imediato que já exista a percepção em vinculá-las a fragilidades, riscos e vulnerabilidades a que a vida humana em sociedade é submetida. No caso, o corpo é apartado da mente e do meio onde são realizadas as relações concretas da vida e do viver. No limite, a doença do corpo é palco de atenção quando for necessário que o corpo fique em pé, ganhe sua vida, e a dos seus, com o próprio suor. A concepção de liberdade e autonomia individual é referida ao "virar-se por si mesmo" sem "depender" de ninguém. A proteção social pública é, nesse caso, concebida como uma tutela que fragiliza a força do homem ao invés de fortalecê-la.

Avançar no estabelecimento da função pública "assistência social" e instaurá-la no campo do interesse público como de dever de Estado, com responsabilidades por resultados efetivos que resguardem e fortaleçam o cidadão, é um grande trânsito político-social, técnico-científico e jurídico. Um dos resultados desse trânsito está na conquista de um espaço programático específico, como política pública, cuja função vá além da prontidão socorrista da atenção eventual. Na condição de política pública, ela deve responder, de forma racional e programática, com qualidade e quantidade face às demandas, a determinadas necessidades sociais, tornando-se provedora de seguranças sociais. Para isso, é preciso introduzir e exigir da gestão estatal os marcos racionais do planejamento público participativo como uma ferramenta potencial para operar esse trânsito, desde que regulado, monitorado e submetido ao controle social da sociedade. Os conselhos municipais, estaduais e nacional da assistência social, estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social - Loas, Lei federal 8.742, de 7/12/1993, afiançam esse compromisso.

1 Este processo de saltar das urgências para uma ação efetiva é um caminho das diversas políticas sociais por ser decorrência do grau de compromisso do Estado Social, do avanço do conhecimento científico social e tecnológico, bem como da pujança das forças sociais e políticas de uma sociedade nessa direção.

Esse trânsito exige mediações institucionais, exige mudanças nos órgão gestores, que são os *lócus* de exercício da responsabilidade pública. Exige ação de agentes públicos que passam a ser responsáveis por resultados. Exige que a processualidade da assistência social alcance o Judiciário. Ter direitos exige ter o lugar de exigência e arbitragem do direito, bem além da retórica em se dizer sujeito de direitos todos os brasileiros.

Construir esses trânsitos exige a concepção alargada do âmbito da proteção social não contributiva a ser afiançada, coletivamente, como direito de cidadania e dever de Estado. Um passo inicial para tornar este debate mais claro supõe precisar o que está sendo incluído sob a consígnia da assistência social como política de seguridade social no Brasil.

2. Condicionantes para estabelecer a assistência social como campo da seguridade social

No Brasil, desde a década de 30 do século XX, o acesso do cidadão a direitos sociais foi subordinado à sua inclusão formal na legislação social do trabalho e não à condição genérica em ser cidadão brasileiro. A cidadania salarial, ou regulada, como diz Wanderley Guilherme dos Santos, e não social, condicionou seu reconhecimento ao exercício de um trabalho formal. Sabe-se que o modelo de Estado Social, conhecido como *Welfare State*, ou Estado de Bem Estar Social, também tem forte fundamento na sociedade salarial e na condição de pleno emprego (DEACON. 2005; TOWNSEND. 2.004). A mudança do processo produtivo vem, paradoxalmente, colocando em questão esse caráter restritivo entre a legislação social do trabalho e o alcance da cidadania social. A precarização do trabalho pela alteração do processo produtivo e a informatização extensiva têm ampliado o campo informal do trabalho, com isto, a cidadania social passa a ser demandada por aqueles que antes contavam com a cidadania ocupacional.

Os direitos sociais humanos são, por natureza, direitos ligados à vida em sociedade sob a chancela da dignidade humana. Neles, o social precede o econômico. Esta nova realidade abre o debate sobre um novo contrato social não filiado exclusivamente ao contrato de trabalho, mas a um contrato entre forças sociais, políticas e o Estado, no processo de extensão do reconhecimento universal da cidadania em uma sociedade de tradição escravocrata e elitista que se mantém sob forte desigualdade sócio-econômica.

O acesso à proteção social, através de políticas públicas, vem passando por um processo de idas e vindas que é atravessado pela conquista do Estado democrático de direito, cuja

aplicabilidade se dá entre os três níveis de gestão pública — a nacional, a estadual e a municipal —, bem como entre os três poderes: Judiciário, Executivo e Legislativo. Vive-se no Brasil um longo, tortuoso e dificultoso processo de construção de estratégias políticas de governo para a adoção de novas medidas de gestão e de extensão e popularização de procedimentos judiciários, para que tais direitos, direcionados à universalização da cidadania, saiam do papel e se transformem em acesso real a efetivas aquisições reclamáveis nos tribunais (quando da ocorrência de interdições a tais acessos). Trata-se de uma ampla mudança cultural: da cultura sócio-política, da cultura da gestão pública, da cultura do Judiciário e da cultura do Legislativo. Por isso, as experiências de reformas administrativas de Estado ganham singular destaque nesse processo de mudança para além, ou mesmo junto, das reformas sociais e políticas.

A concretização da gestão democrática exige um novo marco regulatório que referencie os órgãos públicos e seus agentes a uma cultura institucional de caráter republicano, isto é, centrada nos direitos, no processo democrático entre Estado e Sociedade, no reconhecimento do bem público, do espaço público e da cidadania. Isto implica que qualquer processo de gestão que se proponha a tal mudança opere, antes de tudo, para identificar a presença perniciosa de normas, procedimentos, culturas institucionais de gestão que não estejam referenciadas à transparência democrática e igualitária. Este já denominado "entulho autoritário", que eu denominaria de "bagulhos conservadores", precisa ser descartado para que se instale uma nova cultura republicana de Estado e de gestão pública a partir do comportamento dos múltiplos agentes institucionais.

No caso da assistência social, pela sua relação tradicional ao âmbito da iniciativa privada e filantrópica, ou à tecnocracia burocrática pública, há muito por identificar, resignificar e modificar para que alcance novo paradigma de gestão, removendo os persistentes "bagulhos conservadores" presentes ainda nos aparatos de gestão pública da União, dos estados e dos municípios.

A assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente decodificada pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da

solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. A gestão de uma política de Estado exige mais do que o gesto, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública. Isto já foi aqui referido e até mesmo atribuído à atitude populista e paternalista.

Na gestão pública brasileira, a CF-88 e a Loas determinaram, para todo o território nacional, uma nova delegação político-programática no âmbito das políticas sociais públicas denominadas "assistência social". A consolidação desses dispostos legais exige ter estrategicamente claro o âmbito das necessidades sociais da população brasileira que deverão ser problematizadas, gestadas e providas por essa política como sua particularidade dentre as demais[2]. Trata-se, portanto, de um paradigma fundado no conhecimento da realidade social brasileira com alcance de leitura para além do genérico, das médias, das aproximações grosseiras. A construção do conhecimento da realidade social brasileira para subsidiar a política social pública precisa entender a população e a demanda como agentes vivos, com capacidades e forças que interagem e vivem coletivamente em um dado território como expressão dinâmica de um espaço social. Dados gerais percentuais não dão conta dos elementos da vida que compõem essas necessidades e às pré-condições existentes para seu enfrentamento que, face às diversidades regionais do território brasileiro, precisam ser particularizadas em novos conhecimentos[3].

Essa resistência pode ser explicada como decorrência do fato de a inclusão, em 1988, da assistência social como campo próprio na seguridade social ter ocorrido mais pela decisão política do grupo de "transição democrática" da denominada Nova República, período que marcou a passagem do final da ditadura militar ao processo constituinte e reconstrução institucional do Estado de Direito. Esse grupo técnico-político analisou e propôs a gestão da Previdência Social expurgada do que não era, *stricto sensu*, seguro social. A constituição político-institucional da assistência social na seguridade social se deu pela negativa, isto é,

2 A identificação da particularidade não é, porém, a busca da estratificação ou segmentação. Trata-se de referenciar o singular na totalidade. No caso, a intersetorialidade é campo da assistência social assim como de todas as políticas sociais que pretendem responder à múltipla realidade sócio-econômica dos cidadãos.

3 A inclusão do campo particular da assistência social, no âmbito da seguridade social proposto pela CF-88, não encontrou interlocutores e interlocuções estruturadas e organizadas na academia, na sociedade civil e nos movimentos sociais. Diversa situação ocorreu, a exemplo, no âmbito da saúde, que partiu de uma proposta estratégica (acadêmica, política, de gestão e de poder) construída nacionalmente (com apoio internacional, como aquele advindo do paradigma da Conferência de Alma Ata).

passou a ser campo de assistência social, o que não era da Previdência Social por não ser benefício decorrente de contribuições prévias[4].

A introdução da função assistência social como política de seguridade social não resultou de um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro. Não ficou claro, à partida, que essa decisão geraria novas responsabilidades públicas e sociais para com a população para além das "heranças" do que não era seguro social. Ou ainda que a assistência social como proteção social não contributiva se estenderia para além da relação formal de trabalho. Ou ainda que se tratava de uma decisão política de alargamento da proteção social dos brasileiros, configurada como proteção à vida e à cidadania, para além do seguro social. Esta noção não foi devidamente incorporada. A hegemonia do pensamento da Seguridade Social no caso brasileiro se deu pela via bismarckiana da Previdência Social, isto é, pelo seguro, e não pela cidadania ou pela justiça social. O próprio Sistema Único de Saúde, o SUS, resultou da combinação das ações de saúde do antigo INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) com a Política Nacional de Saúde proposta para todos os brasileiros pelo Ministério da Saúde com a anuência da Previdência Social, cujo projeto era o de restringir-se, *stricto sensu*, ao seguro social. Em conclusão, a assistência social foi instituída mais pelas "heranças institucionais" do que pela concepção efetiva de um novo paradigma ou novo pacto social com base na democracia e na redistributividade[5].

O conteúdo dessa nova política foi traduzido em apenas dois artigos constitucionais (artigo 203 e 204), cuja exegese não está, ainda, incorporada pelo campo do Direito e da Justiça, de modo a configurar claramente perante os tribunais direitos reclamáveis e conseqüentes responsabilidades e obrigações que deveriam produzir para o Estado e a Sociedade. Como matéria dos direitos sociais ou direitos difusos (como denomina no campo do Direito), sua aplicação decorrente ainda não supõe penalidades para aqueles que não cumprirem sua efetivação. Por decorrência, é mais usual enunciar genericamente a assistência social como "dever de Estado e direito da população", sem tornar claro e específico em que consistem tais deveres ou tais direitos. A própria Loas deixa a desejar nessa construção e detalhamento. A perspectiva de constituí-la como política pública exige a introdução em sua aplicação da racionalidade republicana na gestão dessa política para além da concepção de gestão humanista (de solidariedade ou de benemerência). O Estado, na gestão da política de assistência social, não

4 Alguns países, como a França, consideram os benefícios de assistência social como uma contribuição salarial específica para a solidariedade. Esta contribuição, no caso francês, mantém a RMI — Renda Mínima de Inserção —, que consiste em benefício financeiro mensal ao cidadão em vulnerabilidade, sem necessidade de prévia contribuição financeira.

5 A Renda Mensal Vitalícia — forma de pensão social mensal para idosos e pessoas com deficiências ou doenças crônicas, independente de prévia/plena contribuição financeira ao seguro social — transitou mecanicamente do campo da previdência para o da assistência social.

pode permanecer no papel de coadjuvante que concede ajudas financeiras, subvenções a ações, trabalhos ou projetos comunitários de organizações da sociedade civil. Ele precisa alcançar o estatuto de regulador e responsável por garantir proteção social como política de cidadania, isto é, nem compensatória, nem residual, nem caritativa, nem assistencialista, mas sim política pública de direitos[6].

A transição da assistência social para o âmbito da política pública exige que ela supere sua identificação sob a categoria de programa social deste ou daquele governo para desenvolver um sistema de proteção social contínuo, ainda que cada governo possa complementar, ou potenciar, uma ou outra dimensão desse sistema com um programa social governamental com a marca específica de um período de governo. Por conseqüência, é preciso distinguir o que é assistência social como ação contínua resultante de uma política do alcance de um programa social, ou mesmo de uma ação eventual e circunstancial de um governo.

A gestão pública não pode consistir em um agrupamento de atividades desconectadas ou com propósitos tão genéricos e diversificados que não permitam a construção de referências e significados mais universais para todo o cidadão. Ela precisa ter claro sobre o quê gera direito, quer seja para o cidadão aplicar a si mesmo, quer seja para conhecê-lo, aplicá-lo e exigi-lo para outro cidadão que desse direito necessite usufruir. Afinal, é o direito a quem dele necessitar[7].

6 Sobre esta questão cabe um aclaramento. É freqüente considerar a assistência social como âmbito das políticas compensatórias, isto é, das que atuam sobre os efeitos dos problemas sociais, e não sobre suas causas, ou que têm por eficiência de resultado a ação de minorar o sofrimento dentro das possibilidades orçamentárias e do grau de miserabilidade do necessitado. Neste sentido, é a antipolítica pública, já que se torna usurpadora de direitos sociais. Trata-se de uma crítica à tradição conservadora negadora do paradigma de direitos sociais. Toda a política social ao mesmo tempo atua sobre efeitos e sobre causas. Estas duas dimensões são interligadas, e, no mais das vezes, trabalhar as causas supõe a articulação de diversas áreas de ação governamental, que inclui até mesmo a cultura. Concluir que o caráter compensatório se traduz por atuar nos efeitos, e não nas causas, é, sem dúvida, nova expressão da racionalidade do ditado chinês pelo seu lado instrumental: não dê, ensine. Esta proposta ao defender uma perspectiva de direito nega a provisão social. Neste caso, termina por se alinhar com o princípio de mercado, onde todos os bens são mercadorias adquiridas, e não acessos ao fundo social público conforme possibilidade de distribuição e redistribuição.

7 A ação pública tradicional no campo da assistência social, mesmo ao acessar o financiamento pelo fundo público, sempre foi uma coletânea de experiências-piloto descontínuas, desarticuladas, sem especificar o resultado esperado e o padrão de atenção desejado para o cidadão que dela faz uso. Transitá-la para o âmbito de uma política pública enquanto proteção e provisão social exige regulamentações gerais mesmo que se mantenham graus de flexibilidade em sua aplicação. Ela deve responder a determinadas necessidades gerais, ainda que respeite subjetividades, isto é, deve buscar resultados determinados sob um dado padrão de qualidade. São todas essas pré-condições que definem o alcance de metodologias, aquisições, provisões e dos custos a serem providos pelo orçamento público para alcançar determinados indicadores de resultados entendidos como positivos e desejáveis. As práticas governamentais de assistência social, em seu tradicional empirismo, têm sido quase uma "sopa de pedras", onde cada uma se apresenta de forma circunstancial e pontual, isto é, o conjunto — se é que assim se possa chamar — apresenta alta fragmentação, como se cada experiência valesse em si mesma, valesse só por

Outro quesito necessário para operar o trânsito da gestão da assistência social do campo da prática para o da política pública é a exigência de entendeminto sobre o risco a ser coberto pela política de proteção social, que embora tenha incidência pessoal, não é de exclusividade daquela pessoa, e sim possibilidade de ocorrência dentre os cidadãos de uma coletividade. Os fatores de risco e vulnerabilidades são sociais, ainda que incidam em individualidades.

Qualquer política pública exige a adoção do princípio da continuidade ou um padrão continuado de serviços, mesmo que sob governos diferentes. O estatuto de serviços continuados na assistência social foi obtido através de decreto presidencial em 2004, porém foi limitado a algumas das atividades federais. A recente implantação do Sistema Único de Assistência Social — SUAS, contida na NOB-2005, e da Política Nacional de Assistência Social — PNAS — de 2004, deverão cumprir esse objetivo organizacional de hierarquização e padronização dos serviços continuados de assistência social para todo o território nacional[8].

Apontou-se aqui uma série de motivos bloqueadores da transmutação da assistência social de prática para direito. Com o intuito de relembrá-los são aqui retomados:

- a relutância sócio-política de forças sociais conservadoras em estender direitos de cidadania a todos, ampliando o alcance das políticas sociais públicas;

- a persistência de políticas sociais direcionadas ao enfrentamento de desigualdades sociais, mas desvinculadas da cultura de cidadania, reforçando resistências à extensão da dignidade humana a todos como padrão de civilidade da sociedade;

- a descontinuidade da gestão governamental brasileira em fazer valer a proposta constitucional da política de seguridade social para além da previdência social (ou a restrição da proteção social ao exercício do trabalho formal);

---

existir, e não pelos seus resultados ou mesmo os resultados do conjunto. Cada "caldeirão de sopa" (uma experiência isolada) que é preparado tem um sabor, uma quantidade, uma durabilidade que não afiança a certeza sobre o que poderá ocorrer amanhã, até mesmo se existirá ou não o dito "caldeirão". A política pública não pode ser reduzida a ações descontínuas. A transformação da assistência social em política exige que as ações eventuais — genericamente nominadas como projetos — se transformem em serviços continuados. Isto significa que o orçamento público deve garantir continuidade, aprimoramento e expansão desses serviços face às características da demanda.

8 A construção de uma política pública exige transitar a ação pública do campo de atenção a necessidades pessoais e individuais para o campo das necessidades de uma coletividade, ainda que sejam observadas e respeitadas as variações entre as pessoas ou sua heterogeneidade. É preciso ter flexibilidade para as diferenças humanas, mas é preciso também exigir um padrão de qualidade de atenção aos segmentos em risco e vulnerabilidade pessoal e social. São a qualidade, a quantidade e a capacidade de cobrir a totalidade da demanda por essas atenções e aquisições, além de sua metodologia e procedimentos, que vão determinar os recursos humanos, técnicos e metodológicos necessários à concretização da política social. Estes devem ser convertidos em custos financeiros e orçamentários para vir a compor o financiamento pelo fundo público.

- a fragilidade do reconhecimento da produção científica no campo da assistência social e de sua disseminação nos processos de formação de técnicos, pesquisadores e planejadores de políticas sociais;

- o dificultoso trânsito teórico e político em atribuir o estatuto de política pública de direitos a uma área de proteção social tradicionalmente vinculada à filantropia e benemerência;

- o caráter genérico do conteúdo da luta dos militantes e dos movimentos pela efetivação da Política Nacional de Assistência Social no Brasil e a ausência de um claro projeto estratégico de mudança capaz de nuclear forças em torno de seus pontos-chave;

- o caráter envergonhado do pensamento de esquerda em admitir a cobertura pela proteção social de necessidades básicas.

3. O âmbito da assistência social como política de proteção social

Incluída no campo da seguridade social, a assistência social é política de proteção social não contributiva, portanto, lhe cabe prover ações preventivas e protetivas em face de vulnerabilidade, riscos e danos sociais. Ela deve prover proteção social básica e especial, independente da contribuição financeira, da situação legal do usuário ou mesmo de ter, ou não, endereço ou domicílio fixo. Ela chega até os que estão nas ruas e desenvolve a concepção de proteção extensiva. Os riscos sociais a que se refere não advêm de situações físicas, psíquicas ou biológicas, como a saúde, mas sim de situações instaladas no campo relacional da vida humana. Isto é, diz respeito aos vínculos sociais. A assistência social está no campo societário, e como tal, são os riscos sociais advindos da (in)sustentabilidade de vínculos sociais e das incertezas sociais que se colocam sob sua responsabilidade, assim como o fomento ao desenvolvimento humano e social.

As necessidades e possibilidades humanas que se colocam para a operação das políticas de assistência social são, sem dúvida, marcadas pelas profundas desigualdades sócio-econômicas e políticas agravadas pela miserabilidade. A assistência social como política pública deve ofertar a provisão de necessidades fora do mercado, isto é, sustentadas pelo orçamento público na qualidade de garantia social.

Para tanto, aqui se entende a assistência social como:

- política de garantias de direitos de prevenção e proteção social através de serviços, benefícios, programas, projetos, monitoramento e trabalhos sociais que:

- previnem/reduzem situações de risco social e pessoal;

- protegem pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas, independente de idade, sexo, raça, etnia, renda;

- criam medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social;

- monitoram exclusões, vitimizações, vulnerabilidades e riscos sociais da população.

O paradigma de proteção social (básica e especial) rompe com a noção dos cidadãos como massa abstrata e os reconstrói a partir da realidade de suas vidas. Opera a partir de potencialidades, talentos, desejos, capacidades de cada um dos grupos e segmentos sociais. A proteção social da assistência social opera sob três situações: proteção às vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida; proteção às fragilidades da convivência familiar; proteção à dignidade humana e combate às suas violações.

A proteção social da assistência social tem por primeiro eixo protetivo a proteção ao ciclo da vida do cidadão, isto é, a oferta de apoios às fragilidades dos diversos momentos da vida humana, como também de apoios aos impactos dos eventos humanos que provocam rupturas e vulnerabilidades sociais. A assistência social, ao ter por eixo protetivo as fragilidades e vulnerabilidades etárias próprias ao ciclo da vida, as coloca em diálogo com os direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos. Opera sob as matrizes dos direitos ao desenvolvimento humano e a experiência humana.

O segundo eixo protetivo da assistência social decorre do direito à dignidade humana, expresso pela conquista da eqüidade, isto é, o respeito à heterogeneidade e à diferença sem discriminação e apartações. No caso, a ruptura com as discriminações para com mulheres, índios, afrodescendente, entre outros, é central na dinâmica dessa política. Inclui, ainda, a proteção especial contra as formas predatórias da dignidade e cidadania em qualquer momento da vida e que causam privação, vitimização, violência e até mesmo o extermínio. As pessoas em desvantagens pessoais, em abandono ou em deficiência são possíveis vítimas dessa predação, além de crianças, jovens vítimas da violência sexual, drogadição, ameaças de morte.

O terceiro eixo protetivo está no enfrentamento de fragilidades na convivência familiar como núcleo afetivo e de proteção básica de todo cidadão. Aqui, a ampliação das condições de equilíbrio e resiliência do arranjo familiar é fundamental na reconstituição do tecido social e no reforço do núcleo afetivo de referência de cada pessoa.

O alcance pleno da proteção social ofertada pela assistência social se completa com as funções de monitoramento e vigilância social e de defesa de direitos sócio-assistenciais. Trata-se do vigiar e defender, e não do vigiar e punir. É preciso desenvolver políticas de

favorecimento ao alcance de direitos, uma ação pró-ativa que instale defensorias no âmbito sócio-assistencial.

A proteção social na assistência social inscreve-se, portanto, no campo de riscos e vulnerabilidades sociais, que, além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço da auto-estima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, eqüidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania. Todo este compromisso com a proteção social aos riscos, vitimizações, exclusões e vulnerabilidades sociais se fundamenta na expansão de um padrão societário de civilidade que afiança um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais. No caso, como diz Ian Gough, aqui se coloca o direito à satisfação de necessidades que são tanto materiais como relacionais. Gough propõe ainda que a preservação da vida humana e o desenvolvimento da autonomia sejam obrigações básicas da proteção social. Responder à satisfação mínima de necessidades supõe, para o autor, eliminar o sofrimento brutal e capacitar as pessoas a sobreviverem. A esta preservação humana deve se somar o desenvolvimento da autonomia para afiançar condições de liberdade e opção.

4. Assistência social como provedora de seguranças sociais

A assistência social como seguridade social deve prover as seguranças de acolhida, convívio, provisão de condições de autonomia, de eqüidade e de travessia, além da defesa dos direitos sócio-assistenciais e do monitoramento e vigilância social[9]. A PNAS-2004 reconhece as seguranças sociais de acolhida, convívio familiar e societário e sobrevivência.

Para estabelecer quais seriam as necessidades no campo da assistência social, já que Loas não as explicitou de modo cabal, é preciso desenvolver uma outra forma de análise que inclua o conceito de risco social[10]. A noção de risco social exige que se estabeleça quais as

9 Esta construção é desenvolvida desde 1995, a partir do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. Vem sendo debatida e experimentada como articuladora do processo de gestão da política de assistência social, tendo demonstrado conter qualidade organizativa e estimuladora da definição das aquisições para os usuários dos serviços no âmbito da assistência social.

10 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. Frase esta em rumo contrário à de Marx: a cada um de acordo com suas necessidades. É preciso 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 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

situações que tornam os cidadãos mais sujeitados à vivência de um risco. Portanto, definir o alcance do caráter básico do universalismo exige estabelecer quais as vulnerabilidades sociais que devem ser cobertas por uma política de proteção social ou de seguridade social.

> A segurança é uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função. (VILLA LOBOS. 2000, p. 58).

É preciso um conjunto de ações para garantir um conjunto de seguranças que se contraponha às incertezas sociais. A assistência social não se reduz a ser provedora quando o cidadão está sob situação de destituição plena (como a de população em situação de rua, trabalho/prostituição infantil, analfabetismo, crianças de rua, prostituição adulta), ainda que sejam situações limiares a serem superadas para um novo patamar. A superação dessas situações exige ação intersetorial e integrada não só das políticas sociais, mas também entre essas e as políticas econômicas e do sistema de justiça e defesa de direitos humanos.

É possível e necessária uma política ativa de assistência social que resignifique a vida, a dignidade, a resistência, o *empowerment* dos ainda estruturalmente excluídos. A auto-estima e a capacidade de decidir e pertencer ao lado da extensão da proteção social aos riscos de violência na sociedade precisam ser ativados, ainda que pareça uma luta de David contra Golias na sociedade de mercado.

A assistência social é uma das ferramentas para ativar um novo contrato social na direção de inclusão dos excluídos. A população tem clara esta situação e reclama pelo direito a um "empurrão"[11]. Por isso, no Brasil ela não pode se reduzir a benefícios em pecúnia, mas

existir. Não se rompe, no caso, o circuito de "sociedade de risco" na qual o trabalhador é quem deve ser o provedor da superação do risco. O neoliberalismo e as novas formas de fascismo social ampliaram os riscos e a ausência de garantias de estabilização de expectativas. Temos vivido, como diz Boaventura Santos, um colapso de expectativas que certamente agrava, ainda mais, a situação da população que vive em territórios onde o Estado não aparece. São as comunidades sujeitas às regras das máfias e dos bandos.

11 Este "empurrão" é uma condição de força para enfrentar o forte movimento que os exclui. São necessárias ações para reduzir o sofrimento humano em ser excluído, propulsão de forças para restaurar a auto-estima face à discriminação. Reclamam da necessária humildade dos agentes institucionais que os tratam como seres desprovidos da capacidade de saber o que desejam ou do que necessitam. A pessoa que recorre, a exemplo, a um hospital não busca só atendimento médico. O tratamento que recebe deve reconhecer sua dignidade humana, sua singularidade individual e sua identidade social. É preciso que o cidadão se sinta inserido em um contexto de confiança e cooperação que dê sentido a sua vida cotidiana. As pessoas precisam ser consideradas como capazes inclusive de escolhas para seus destinos, ainda que suas chances precisem ser construídas. É preciso superar a visão conservadora e liberal de que a oportunidade é um corretivo. É preciso ter claro que face a esta perversa sociedade de mercado, algumas pessoas não terão condições de superar a força dos mecanismos de exclusão, necessitando de

deve incluir serviços, programas e projetos. O Estado, como responsável pela efetivação dos direitos do cidadão, deve ser ao mesmo tempo gestor estratégico, fornecedor de recursos, regulador, produtor direto de serviços e estimulador da inclusão social na sociedade.

Uma política de proteção social compõe o conjunto de direitos de civilização de uma sociedade e/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 a dignidade de todos os cidadãos.

A assistência social como política de seguridade social precisa afiançar a cobertura de necessidades do cidadão e da família enquanto núcleo básico do processo de reprodução social. Esta cobertura deve assegurar a redução/eliminação de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão. Portanto, cabe à assistência social ampliar a segurança das condições de vida através da segurança de acolhida, da segurança do convívio social, da segurança de autonomia/rendimento, da segurança da eqüidade e da segurança da travessia.

A segurança da acolhida não se reduz à atenção à população de rua, como não é também uma política habitacional, ainda que vá ao encontro dessa provisão. Sabemos que uma das regras perversas da sociedade moderna, embora toda a sua evolução tecnológica, é sua constituição como uma sociedade do abandono. No caso, a segurança de acolhida supõe construir a possibilidade de cobertura a várias vulnerabilidades, como por exemplo: pela invalidez, pela deficiência, pela velhice, pela maternidade, pela morte, por um acidente, por ser criança, pela violência, pela doença, pela ausência de referências ou parentesco, entre outras situações.

Cabe à assistência social desenvolver a política de acolhimento que inclua, além do provimento de hospedagem, a produção de serviços de recuperação, reabilitação e retorno à normalidade do habitar. Não se trata de substituição da oferta de habitações, mas da oferta de condições que impeçam as pessoas de não ter referência, endereço, paradeiro e localização, além, é claro, do próprio abrigo[12.]

apoio contínuo, do suporte familiar ou mesmo do mercado de trabalho subsidiado. É uma inverdade entender que nestes casos as pessoas se sentirão culturalmente separadas do resto da sociedade.

12 Em cada uma destas questões é necessário propor qual será a cobertura de acolhida. 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 e ter suas vidas reconstruídas para a autonomia. A segurança de acolhida

A segurança das convivências familiar e societária como componentes da segurança de convívio social supõe necessidades a serem providas pela política de assistência social. As práticas da sociabilidade a relação à criança, ao idoso, à população de rua, às mulheres e famílias supõem políticas de incentivo e de criação de recursos, como centros de convivência onde as pessoas com situações comuns ou diversificadas possam criar laços, encontrar saídas para sua situação de vida e resguardo para os riscos que têm pela frente. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações para com familiares e a garantia das relações com os parceiros. A inexistência de apoio, orientação para lidar com as graves questões familiares na educação dos filhos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, o que ocorre em grande número de casos, é extremamente incidente. O padrão de sociabilidade precisa ser posto em questão, detectando as formas de comunicação em que se pauta. No caso, o processo de convivência põe em questão o grau de tolerância/intolerância da sociedade e a capacidade de, através do convívio, agir e reagir aos tratamentos subalternizadores.

A segurança de sobrevivência, como dito pela PNAS-2004, supõe a garantia de renda mínima ou de renda cidadã como política de seguridade social, que deve operar como um mecanismo de eqüidade no apoio ao cidadão, à família, para desenvolver condições de superar e enfrentar o cotidiano com dignidade. A preocupação com a precariedade salarial, a pobreza, a miséria da população e a incidência de crianças nas ruas e em risco social tem sugerido, no Brasil, a introdução de políticas de reforço à família para educar seus filhos. A Loas introduziu dois benefícios financeiros: o Benefício de Prestação Continuada — BPC —, destinado aos idosos e pessoas com deficiência, no valor de um salário mínimo, e ainda os

incorpora, por exemplo, a oferta de condições para a mulher ou para a criança vítimas de violência reconstruírem suas vidas. 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. O processo de desinstitucionalização, por exemplo de cidadãos com problemas de saúde mental, embora correto como caminho, exige como contraponto políticas de apoio às famílias para poder manter consigo seus membros portadores de vulnerabilidades. É preciso considerar ainda um programa de acolhida para situações de risco, como violência familiar, acidentes, incêndios, desabamentos, abandonos, entre outras. O objetivo desta política de acolhida, é o de prover uma habitação substituta, apoio e referência para pessoas, independente da faixa etária na condição de abandono; impedimento de permanecer na moradia habitual por acidente, risco ou presença de violência, principalmente, crianças, adolescentes, mulheres e a terceira idade; desabrigados face às intempéries, principalmente no período de inverno; crianças ou pessoas da terceira idade sem apoio familiar; famílias removidas para liberação de áreas para instalação de programas de melhoramentos vários, urbanos e habitacionais, pessoas que transitam pelas cidades em busca ou realização de tratamento médico, ou os "trecheiros urbanos", etc.

benefícios eventuais. O BPC foi implantado com restrições a partir de janeiro de 1996, e os benefícios eventuais não foram ainda regulamentados ou aplicados.

A defesa da segurança de eqüidade como parte da dignidade humana supõe o exercício de defesa dos direitos e a adoção de políticas positivas para apoio às questões discriminatórias relacionadas ao gênero, raça e etnia. A mulher chefe de família tem forte apelo no campo de proteção social, quer pela segurança de convívio, quer pela de sobrevivência.

O destaque à segurança de travessia visa destacar com a autonomia um conjunto de capacitações básicas para que o cidadão possa ter potencializadas suas capacidades, seu *empowerment* para confrontar-se com as exigências que lhe são feitas na vida em sociedade. Trata-se da ampliação da resiliência do cidadão para enfrentar os conflitos da vida. Aqui são múltiplos atributos, desde o conhecimento de leis, o crédito popular, as garantias habitacionais, o acesso aos direitos das minorias que se põe como objeto de serviços, programas e projetos de assistência social.

5. Direitos sócio-assistenciais

A V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, de 5 a 8 de dezembro de 2005, aprovou um elenco de 10 direitos sócio-assistenciais a orientar a política de assistência social como direitos de cidadãos.

Essa construção decorreu da contribuição das Conferências Municipais e Conferências Estaduais de Assistência Social. Esse processo, realizado em todo o país, reuniu as contribuições do debate social. Esse material foi analisado pelo Núcleo de Estudos de Seguridade e Assistência Social — Nepsas — da PUC-SP, coordenado por esta docente daquela universidade. O processo resultou em um texto submetido aos 900 delegados presentes àquele plenário nacional, que o consolidou na forma que aqui se transcreve, atentando para sua legitimidade enquanto proposta, mas que ainda não possui o estatuto da legalidade.

1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em lei para todos: Direito, de todos e todas, a usufruir os direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito.

2. Direito à eqüidade rural-urbana na proteção social não contributiva: direito, do cidadão e cidadã, ao acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção no meio rural e urbano.

3. Direito à eqüidade social e de manifestação pública: direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais.

4. Direito à igualdade, do cidadão e cidadã, de acesso à rede sócio-assistencial: direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede sócio-assistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um.

5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade: direito, do usuário e usuária, à rede sócio assistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infra-estrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive para os usuários com deficiência e para os idosos.

6. Direito de ter garantida à convivência familiar, comunitária e social: direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida, a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas.

7. Direito à proteção social por meio da intersetorialidade das políticas públicas: direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação intersetorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna, trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infra-estrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.

8. Direito à renda: direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersetoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, no meio rural e urbano.

9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva: direito, do usuário e usuária da rede sócio-assistencial, a ter garantido o co-financiamento estatal, federal, estadual, municipal e do Distrito Federal para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede sócio-assistencial no meio urbano e rural.

10. Direito ao controle social e defesa dos direitos sócio-assistenciais: direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva, sobre as ofertas da rede sócio-assistencial, seu modo de gestão e financiamento e sobre os direitos sócio-assistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade.

A construção dos 10 direitos sócio-assistenciais podem vir a significar caminhos de objetivação para um pacto de cidadania no campo da assistência social.

Sua passagem para o corpo de lei e, mais do que isso, a processualidade desses direitos suporão ouvidorias, defensorias e até mesmo, por que não, uma promotoria específica.

É possível que a partir desses novos horizontes os 21 anos de maioridade da assistência social comecem a romper seu trato inconcluso perante a CF-88.

REFERÊNCIAS

DEACON, Bob. From “Safety Nets 'Back To' Universal Social Provision”: Is the global tide turning? Revista Social Policy. Sage Publications.Londres: vol. 5, nº 1, p.19-28, 2005.

GOUGH, Ian Doyal L. O direito à satisfação das necessidades. Revista Lua Nova. São Paulo: 1994, nº 33 - p. 97-121.

JANVIER, Roland; MATHO, Yves. Mettre em oeuvre lê droit dês usagers dans lês oragnizations sociales et médico-sociales. 3ª. Ed. Paris: Dunod: 2004

SANTOS, Wanderley G. Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SPOSATI, Aldaíza. Néolibéralisme et régulation sociale tardive: le modele d´etat social latino américain. In: Mondialisation & régulation sociale – XIII Journées de l´Association d´economie sociale. Paris: L´Harmattan, 2003, tome 1, p. 299-310.

_____. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. Intervenção Social. Revista do Instituto Superior de Serviço Social. Lisboa e Beja: 2003, n.º 27, p.63-88.

_____. Regulação Social Tardia: Características das Políticas Sociais Latino-Americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. Socialis Refleziones Latinoamericanas sobre Política Social. Rosário/Argentina: v.1, p. 51-68, 2002.

_____. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. In: Caderno Ideação - Políticas sociais para um mundo necessário e possível (I Seminário Balanço e Perspectivas das políticas sociais no Cenário Mundial atual - II Fórum Social Mundial). Porto Alegre: 2002, p. 33-53

TOWSEND, P. From Universalism to Safety Nets: The Rise and Fall of keynesian influence on social development. In: T. Mkandawire (org) Social Policy in a Development Context. Basin Gstoke-Palgrave: 2004, p. 37-62.

VILLA LOBOS, Veronica S. O Estado de Bem Estar Social na América Latina: necessidade de redefinição. In: Cadernos Adenauer: Pobres e Política Social. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

LEGISLAÇÕES E NORMAS

CF-88

Loas – Lei Orgânica da Assistência Social. Lei Federal 8.742 de 07/12/93.

NOB-2005 – Norma Operacional Básica, aprovada pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, pela Resoluçõa nº em dd/mm/aa em site www.mds.gov.br

PNAS-2004 – Política Nacional de Assistência Social, pela Resoluçõa nº em dd/mm/aa, em site www.mds.gov.br

V Conferência Nacional de Assistência Social, SUAS-Plano 10, realizado em Brasília, de 5 a 8 de dezembro de 2005/CNAS, site www.mds.gov.br