

Em Foco

Nº 5 - Março de 2009

Assistência Social



Conselho Regional
de Serviço Social / RJ



CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL - 7ª REGIÃO Rio de Janeiro

Gestão “Ética, Autonomia e Luta”
2008/2011

■ Sede - Rio de Janeiro

Presidente: Fátima da Silva Grave Ortiz

Vice-Presidente: Elaine Rossetti Behring

1ª Secretária: Elza Velloso

2ª Secretária: Lúcia Maria da Silva Soares

1ª Tesoureira: Newvone Ferreira da Costa

2ª Tesoureira: Alena Mab Góes Contente

Suplentes: Conceição Maria Vaz Robaina, Michelle Rodrigues de Moraes, Jurema Alves Pereira da Silva, Mônica Vicente da Silva, Georgina de Queiroz dos Santos e Maurício Caetano Matias Soares

Conselho Fiscal: Martha Fortuna Pereira Bastos, Maria Elizabeth Freire Salvador, Leopoldina de Araújo Cardoso

Suplentes: Telma Pilé Gomes, Lisamar Bastos Simões e Erika Schreider

■ Seccional de Campos dos Goytacazes

Coordenadora: Janaína Alves Monteiro

Tesoureira: Iraí Martins Bohrer

Secretária: Luciana Custódio Soares

Suplentes: Gisele Pereira Luiz, Ana Tereza de Sá Santos e Lidiane Pereira Braga

■ Seccional de Volta Redonda

Coordenadora: Greicy Hellen Santana de Assis

Tesoureira: Carmem Lúcia Brandão

Secretária: Sabrina Alves de Faria

Suplentes: Ailton da Silva Carvalho e Gilvane Mazza Ribeiro

■ Equipe de Recursos Humanos

Agentes fiscais: Angela Maria Corrêa Moreira Lima, Elias Azevedo da Silva, Maria de Fátima Valentim Pessanha, Nízia Maria Vieira dos Santos

Apoio administrativo: Allan Botelho da Silva, Edilson Moreira dos Santos, Elzira Marques de Oliveira, Gianne Carneiro de Souza, José Guilherme Teixeira Marques, Marco Antônio de Almeida, Rosângela Costa Maia, Simone Moreira dos Santos, Thiago Lobão Marques dos Santos

Assessoria de comunicação: Maria Cecília Lira Contente

Assessoria jurídica: Dr^a Mônica Teixeira Faria Guimarães Arkader

Assessoria política: Jefferson Lee de Souza Ruiz

Bibliotecária: Edirlane Carvalho de Souza

Serviços gerais: Amália de Fátima de Oliveira Medeiros e Genivalda dos Santos

FICHA TÉCNICA

**Em
FOCO**

Edição nº 5 - Março de 2009
ISBN 978-85-60593-02-6

Responsáveis pela organização editorial

Elaine Rossetti Behring
Fátima da Silva Grave Ortiz
Jefferson Lee de Souza Ruiz

Projeto gráfico

Carlos D
Tiago Cambará

Transcrição e revisão

Jefferson Lee de Souza Ruiz

Tiragem

2.000 exemplares

Impressão

Vênus Luar Artes Gráficas Editora Ltda.
Rio de Janeiro/2009

A partir desta edição da EM FOCO estamos adotando, na revisão ortográfica e gramatical, a reforma ortográfica assinada pelo Brasil no início de 2008.

Sumário

■ Apresentação	5
■ Notas para um Balanço Crítico do SUAS: a título de Prefácio Elaine Rossetti Behring	7
■ Programação do Ciclo “Assistência Social em Debate”.....	14
■ Mesa 1 - Balanço Crítico do SUAS: Assistência X Assistencialização Suely Gomes Costa	15
Mavi Rodrigues	20
Debates	26
■ Mesa 2 - Pacto Federativo e Assistência Social: O Papel do Estado e do Município Hilda Corrêa de Oliveira	35
Tatiana Dahmer	40
Debates	46
■ Mesa 3 - Relações e Tensões entre Programa Bolsa Família e o SUAS: A Apresentação dos Resultados de Pesquisas Cecília Paiva	55
Regina Teixeira	64
Debates	69



Apresentação

É bastante recente, historicamente, a configuração da assistência social como uma política pública no Brasil. Apesar de seu reconhecimento como política do campo da seguridade social se efetivar na aprovação da Constituição Federal de 1988 e, cinco anos depois, na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), uma Política Nacional de Assistência Social apenas foi aprovada em 2004, seguida da aprovação do Sistema Único de Assistência Social e das Normas Operacionais Básicas (NOB/RH e NOB/SUAS).

Esta realidade traz, inevitavelmente, várias alterações para o exercício profissional cotidiano dos assistentes sociais que atuam neste campo. Um exemplo são as atribuições hoje previstas para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS's) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS's), órgãos de elaboração, implementação e acompanhamento da Política e dos programas.

Além disso, constituem objeto de polêmicas profissionais ou, em alguns casos, necessitam maior precisão, conceitos e categorias presentes nestes documentos.

Atenta a esta realidade e motivada pelos intensos debates em torno da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro (particularmente em sua capital), a Subcomissão de Assistência Social do CRESS-RJ promoveu, no final de 2008, o Ciclo “Assistência Social em Debate”. A programação foi composta de três mesas, que buscaram refletir sobre elementos considerados centrais para a efetiva implementação da assistência social como política pública e com atendimento eficaz e qualificado para todos aqueles que dela necessitem.

A mesa “Balanço Crítico do SUAS: Assistência X Assistencialização”, coordenada pela presidente do CRESS-RJ, Fátima Grave, contou com a contribuição das professoras Suely Gomes Costa (da Universidade Federal Fluminense/RJ) e Mavi Rodrigues (Universidade Federal do Rio de Janeiro).

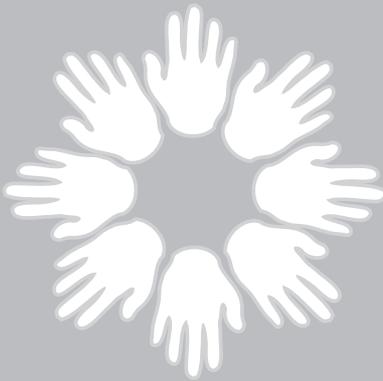
“Pacto Federativo e Assistência Social: O Papel do Estado e do Município” foi o tema do segundo encontro, coordenado pela vice-presidente do Conselho e coordenadora da Subcomissão de Assistência Social do CRESS-RJ, Elaine Behring. As assistentes sociais Hilda Corrêa de Oliveira (ex-presidente do CRESS/RJ) e Tatiana Dahmer (Diretora Presidente da Associação Brasileira de ONG's) apresentaram suas reflexões e experiências.

Por fim, “Relações e Tensões entre o Programa Bolsa Família e o SUAS: A Apresentação dos Resultados de Pesquisas” foi o debate realizado a partir das apresentações das professoras Cecília Paiva e Regina Teixeira (ambas da Universidade Federal do Rio de Janeiro), novamente sob coordenação de Elaine Behring.

Com a presença de dezenas de assistentes sociais, estudantes e demais interessados, os eventos cumpriram seu objetivo inicial de aprofundar as polêmicas, os limites e potencialidades da atual política de assistência social brasileira. Esta edição da Revista “Em Foco” reproduz as palestras e os importantes debates de cada uma destas ocasiões, inclusive as contribuições e questionamentos dos participantes.

Agradecemos, publicamente, à brilhante contribuição das professoras e assistentes sociais convidadas, além da presença e participação dos profissionais, estudantes e demais envolvidos. Com esta publicação reafirmamos nossa convicção em torno da importância dos debates plurais e democráticos no âmbito do Serviço Social, sempre visando o fortalecimento da direção social que segue hegemônica em nossa categoria.

*Diretoria do Conselho Regional de Serviço Social - 7ª Região - RJ
Gestão “Ética, Autonomia e Luta”
2008 a 2011*



Notas para um Balanço Crítico do SUAS: a título de Prefácio

Prof. Dra. Elaine Rossetti Behring*

Em novembro e dezembro de 2008 o CRESS 7ª Região, por meio da sua Subcomissão de Assistência Social, realizou o Ciclo Assistência Social em Debate, que gerou a publicação desta edição da Revista “Em Foco”, que agora trazemos a público, tendo em vista a socialização dos importantes debates travados naquele momento junto à categoria e todos os interessados na construção da assistência social como política pública de seguridade social. O objetivo é também subsidiar os debates do Seminário Nacional sobre o Trabalho do Assistente Social no SUAS, organizado pelo CFESS e pelo CRESS 7ª Região, realizado no Rio de Janeiro nos dias 2 e 3 de abril de 2009. Portanto, nas páginas que seguem o leitor encontrará discussões acerca da caracterização que alguns autores sugerem de que estaria ocorrendo um processo de assistencialização da política social brasileira; sobre as contradições que atravessam o pacto federativo brasileiro para a implementação de uma política de assistência social consistente; e, finalmente, sobre as tensões que marcam a relação entre a construção do SUAS e a implementação do Programa Bolsa Família (PBF), o qual muitas vezes opera uma espécie de fagocitose da assistência social. Frente a essa contribuição tão importante e marcada pela crítica e pelo compromisso, só me resta acrescentar algumas notas breves e convidar a todos ao mergulho nas provocações instigantes contidas nesta “Em Foco”.

Já é amplamente reconhecido e tratado na literatura que houve uma verdadeira desconstrução da seguridade social a partir dos anos 90, sobretudo com a contrarreforma do Estado, desde 1995 (Behring, 2003 e Behring e Boschetti, 2006)¹. O caminho de reformas democráticas - possibilidade aberta com a Constituição de 1988 - não foi retomado no contexto de um governo de centro-esquerda, a partir de 2003, apesar de algumas inovações, a exemplo do próprio SUAS. Na verdade, vimos sustentando que se mantiveram muitos elementos de continuidade e que dificultam as possibilidades de consolidação da seguridade social como reforma democrática. Houve, de fato, alguma recomposição do Estado, com a realização de concursos públicos em várias áreas e instituições que estavam praticamente desprofissionalizadas e sem quadro próprio. Vemos aqui a área ambiental, a assistência social e a previdência social², especialmente. As principais inovações no campo da seguridade social se deram na assistência social: a construção do SUAS e de todo o seu marco regulatório, o Estatuto do Idoso e a implementação da idade de 65 anos para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)³, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família.

O SUAS é realmente uma inovação. Desde 2004, após mudanças substantivas operadas pelo governo federal na equipe que conduzia a assistência social no país a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), acompanhamos uma espécie de choque de gestão e regulação na área da assistência social, por meio da criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). O MDS, em sintonia com o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), empreendeu um intenso esforço de regulação na área, expresso principalmente na Política Nacional de Assistência Social (PNAS - novembro de 2004), que fundamenta a instituição do SUAS, na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS - julho de 2005), que materializa os

**Elaine Rossetti Behring é professora da FSS/UERJ; Coordenadora da Subcomissão de Assistência Social do CRESS 7ª Região (RJ).*

¹ Parte das notas que irei desenvolver aqui para frente encontram-se em Behring, 2008, contextualizadas num debate mais amplo sobre a seguridade social. No entanto, procuramos atualizar dados e argumentos, tendo em vista subsidiar os debates em curso.

² Apesar do concurso público recentemente realizado estar ainda paralisado em função de ações judiciais, o que mereceu algumas notas públicas do CFESS (para maiores informações, conferir www.cfess.org.br).

³ Recente ação judicial de iniciativa da sociedade civil que circula no STJ poderá rever o critério para acesso ao BPC, de ¼ do salário mínimo per capita para ½, o que ampliará a cobertura deste benefício para milhões de brasileiros que dele necessitam (Correio Brasileiro, em 8 de março de 2009).

fluxos de gestão do SUAS, e na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/SUAS - 2006), que estabelece perspectivas de gestão do trabalho, diretrizes para planos de cargos e carreiras, diretrizes para capacitação, responsabilidades dos gestores em relação aos trabalhadores nos vários entes federativos e outros. Houve, ainda, toda a mobilização que envolveu a V Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2005, com várias publicações de suporte e que resultou na deliberação da agenda SUAS - Plano 10, cujo balanço esteve pautado na conferência de 2007⁴. Além dos documentos-chave citados, há um sem número de portarias, decretos e resoluções que buscam precisar aspectos da política.

De fato, desde a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, até 2004, não houve, à frente desta política social que compõe o tripé da seguridade social brasileira, uma direção política com compromissos estratégicos com os princípios e direitos ali preconizados. Muitas das mudanças e inovações que estamos observando devem-se à presença de militantes históricos da causa da assistência social como política pública de seguridade no Brasil, que vêm buscando caminhos para concretizar a LOAS, que permaneceu nesses 13 anos de sua implementação tensionada pela contrarreforma neoliberal, ou seja, “entre a originalidade e o conservadorismo” (Boschetti, 2003). O esforço de construção do SUAS conta com forte adesão dos demais entes federativos - de governos de diferentes matizes (5405 municípios - 92,7% - aderiram ao SUAS, estando 1338 em gestão inicial, 3708 em gestão básica e 359 em gestão plena, segundo a Comissão Intergestora Bipartite/DGSUAS/SNAS - dados de setembro de 2007). Há, também, a adesão entre os trabalhadores da área, com destaque para os assistentes sociais e os psicólogos.

Porém, cabe lembrar que o SUAS está sendo concebido e operacionalizado num contexto histórico diferenciado daquele que propiciou a formulação do conceito de seguridade social da Constituição de 1988 e da LOAS em 1993, esta última já numa fase de esgotamento das conquistas democráticas das lutas sociais do período anterior e de ascensão da contrarreforma do Estado preconizada pela avalanche neoliberal (Behring, 2003). Para que os conceitos, projeto constitucional e marco legal da assistência social vingassem, seria imprescindível o aprofundamento das reformas democráticas - e o que se viu foi um rumo bastante diferente desse. Ao invés de política pública, responsabilidade do Estado e direito universal do cidadão assegurado no âmbito da seguridade social, a assistência social é colocada no rol de políticas a serem desenvolvidas pelo setor público não-estatal, com o Comunidade Solidária e o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE), em 1995. O ajuste fiscal comprimiu a alocação de recursos ao longo de todo esse período, impondo sua lógica minimalista. Parcela significativa dos técnicos do Estado foi capacitada e formada na perspectiva do ajuste e na lógica das orientações das agências internacionais para a política social: a boa focalização, a otimização da relação custo-benefício, o estímulo ao setor privado e ao voluntariado. Nesse contexto, subjacente a esta mobilização de uma miríade de organizações para o oferecimento de serviços socioassistenciais, com seus critérios discricionários e sua, em geral, baixa capacidade instalada, esteve o conceito-chave para a política social no período que se abre nos anos 90: a focalização associada à seletividade. Tratou-se de desencadear políticas voltadas às vítimas mais visíveis do ajuste fiscal neoliberal, para os mais pobres dentre os pobres, os mais “vulneráveis”, “excluídos” ou em “situação de risco”, segundo os termos em voga. Essa espécie de “política social ambulância”⁵ e preventiva de situações de irrupção frente à dramaticidade das condições de vida e trabalho das majorias no Brasil seria a única compatível com a lógica macroeconômica do Plano Real, a lógica da estabilidade a qualquer custo e da “responsabilidade fiscal”, incorporada como fundamentos do Plano Diretor da Reforma do Estado. Em 2001, a Lei de Responsabilidade Fiscal sela este processo, assegurando que se pode, em nome da austeridade, cortar gastos, com exceção daqueles relacionados à dívida pública: uma lei para os credores e não para a responsabilidade fiscal e sem nenhuma linha sobre a responsabilidade social. Assim, a focalização tem sido retroalimentada por uma parca alocação de recursos para a seguridade e para a assistência social, se temos como horizonte uma política social universalizada de grande impacto, e se comparamos os recursos investidos em política social e os gastos com a dívida pública, compromissos com o mercado financeiro e sustentações para a política econômica - de FHC a Lula.

Este, aliás, é o mais forte fio de continuidade entre os dois projetos de governo,

⁴ Foi retomada, também, uma dinâmica de realização de conferências de dois em dois anos, revertendo a orientação do Governo Cardoso.

⁵ Ou contrainsurgente, no caso da Argentina. Cf. Marro, 2009.

Temos crescimento financiado pela seguridade, crescimento sem redistribuição.

e que atinge em cheio a seguridade social e a efetiva implementação do SUAS que queremos. Alguns dados ilustram essa tendência da alocação dos recursos públicos: a carga tributária nacional cresceu desde o início do Plano Real, estando em cerca de 37,2% do PIB em 2007; diferente do queixoso empresariado brasileiro e parte das camadas médias, não acredito que a carga tributária brasileira seja alta. Injusta é sua composição: 67% de tributação indireta, sobre o consumo - ou seja, ela incide sobre os trabalhadores e não sobre o patrimônio e as rendas altas. Estudo de Salvador (2007) mostra como as rendas mais baixas estão sendo mais tributadas que as mais altas, mostrando a natureza regressiva e de ampliação da desigualdade da estrutura tributária: 20,6% da Carga Tributária Nacional (CTN) incide sobre a renda de 0 a 6 salários mínimos (SM's), e 8,4% sobre a renda acima de 30 SM's. Esse crescimento da CTN não tem resultado num choque de financiamento da seguridade social. Na verdade, mecanismos da atual política econômica, como a Desvinculação das Receitas da União (DRU), entre 2002 e 2004 retiraram cerca de 45,2 bilhões de reais da seguridade e, apenas em 2006, 33,8 bilhões, segundo Boschetti (2006). Há um crescimento vegetativo dos recursos para a seguridade, que se manteve variando entre 10 e 11% do Produto Interno Bruto (PIB) entre 2000 e 2005, o que tende a cair com a mudança da base de cálculo do PIB. Internamente, há um crescimento da alocação de recursos na assistência social, que diz respeito aos benefícios e programas de transferência de renda, mas apenas 58,6% dos recursos são geridos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), já que o PBF fica fora do fundo, apesar de se localizar na função assistência. Do que fica no FNAS, 92% foram para programas de transferência de renda e 8% para os demais programas (2006) - essa relação, segundo estudo de Boschetti (2007), ficou em: 90,9% e 9,1%, em 2007, e 91,6% e 8,4% no Projeto de Lei (PLO) para 2008. Esses recursos, que oscilam entre 8 e 9%, incluem todos os programas e a implantação do SUAS. Se observamos - como aponta o IBGE - que 10% dos municípios brasileiros não têm sustentabilidade e dependem dos fundos de participação e dos repasses fundo a fundo para a implantação de serviços e programas, e que vêm diminuindo, segundo Salvador (2007), os recursos dos estados e dos municípios para a assistência social, tem-se que a inovação esbarra nos elementos de continuidade. Seria possível implementar uma rede de serviços consistente com esse volume e concentração de recursos? O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como pudemos analisar no Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social - GOPSS - (Behring *et alii*, 2008), também retira recursos da seguridade por meio da renúncia fiscal, para setores como a TV digital, que vão ter um boom de crescimento no próximo período e alíquota 0% de PIS e COFINS, dentre outros setores. Assim, temos crescimento financiado pela seguridade, crescimento sem redistribuição.

Se o desenho do financiamento da assistência social era esse até fins de 2007 e ao longo de 2008, a pergunta que se impõe é: haverá alguma reversão de tendência no contexto dessa crise do capital que se anuncia como uma das mais graves e de proporções maiores que a de 1929, e que certamente aumenta exponencialmente a demanda da assistência social, com sua rede de benefícios e serviços, mas comprime os recursos para o financiamento dessa expansão necessária?

Os documentos da área econômica foram e continuam sendo enfáticos em afirmar que o Brasil aloca muitos recursos para as políticas sociais e que o problema é técnico e até cultural: uma boa focalização dos recursos, sem desperdícios, e com controle da corrupção. Daí decorre a formulação de indicadores sociais bem fundamentados e supostamente precisos para descrever e identificar aqueles que realmente precisam do suporte da política social e para estabelecer pisos e critérios de partilha dos recursos. Daí advêm fotografias, mapas e softwares interessantes que permitem localizar territorialmente os pobres. Há uma verdadeira febre estatística e tecnocrática para a otimização dos recursos financeiros, humanos e materiais que compõem o fluxo da política social, em busca da combinação entre eficiência, eficácia e efetividade. À política social bem focalizada e de natureza assistencial - a assistência ganha paradoxalmente um estatuto maior nesse novo contexto e é a este paradoxo que se refere a tese da assistencialização - é atribuída a capacidade de administrar de forma tecnicamente competente os elementos que geram a pobreza e a miséria, expressões mais agudas da questão social, inerente ao capitalismo e, em geral, dramática na periferia do capital.

Tais expectativas extrapolam as possibilidades da política social em termos de seu

lugar estrutural no capitalismo contemporâneo e no capitalismo em geral (Behring, 1998), bem como ignoram as condições contemporâneas para a recolocação no cenário de um Estado típico-ideal racional-burocrático, em termos weberianos. Como fazer a gestão de processos tão estruturais quanto: a perda de postos de trabalho - agora acirrada com a crise - e de direitos, efeitos desastrosos da reestruturação produtiva e das políticas regressivas e destrutivas orientadas para o mercado no ambiente capitalista neoliberal; a ausência de um projeto de desenvolvimento com base no consumo interno de massas e na soberania nacional, gerador em larga escala de empregos formais, e mais altivo em relação à chantagem do mercado financeiro internacional; a ausência de uma reforma tributária digna deste nome⁶, que de fato promova algum impacto redistributivo, desonerando o trabalho e tributando progressivamente a riqueza e a renda socialmente concentradas; a não realização de uma reforma agrária efetiva e de uma política agrícola geradoras de emprego e renda, diferente da ênfase no agronegócio para exportação e em projetos como o etanol?

Seria o choque de gestão e regulação contido no SUAS uma retomada do fio da reforma democrática, com a consolidação da assistência social como política pública de seguridade social? Certamente, ao observarmos algumas medidas e os sujeitos que estão à frente desse processo, a resposta pode ser positiva. Quando acompanhamos a política e as NOB's (Operacional Básica e de Recursos Humanos), é perceptível que várias medidas geram tensão com a política econômica e a desestruturação do Estado preconizadas pelo neoliberalismo, já que supõem investimentos importantes em contratação de pessoal, capacitação, aquisição de espaços físicos, material de consumo significativo, bens de capital para a implementação da Rede SUAS - outra inovação interessante do sistema - e equipamentos permanentes, a exemplo da implantação dos CRAS's, que já são 3248 em 2630 municípios (SNAS *apud* Lopes, 2007)⁷. Assim, alguns aspectos do SUAS e esta nova institucionalidade criada podem se constituir como nichos de resistência. Contudo, é evidente, também, que por dentro desse projeto estruturante numa área historicamente desestruturada há contradições. O maior exemplo é o financiamento, como vimos. Alguns elementos de seu arcabouço conceitual podem ser obstáculos para o SUAS que queremos, e precisam ser enunciados, sob pena do SUAS ser apropriado por dentro, e insidiosamente, pelo mais arraigado conservadorismo e transformar-se num imenso plantão de gestão da pobreza, *panóptico* dos pobres, e gambiarra de recursos para o terceiro setor, como se pode identificar em algumas experiências no país.

Embora não seja claramente enunciada essa perspectiva na PNAS e no SUAS, este pode se configurar como espaço de fortalecimento e constituição dos usuários como sujeitos políticos, com organização e autonomia política, como sugere o documento do Conselho Federal de Serviço Social e do Conselho Federal de Psicologia (2007)⁸. Bastaria incorporar propostas de mobilização social e educação popular e dar mais autonomia para as equipes técnicas no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social. Estes são as chamadas "portas de entrada" da política, cujo centro de atuação volta-se para as famílias e as pessoas, tendo em vista sua proteção, retomando de certa forma a idéia proudhoniana da sociedade como um agrupamento de famílias e perdendo a dimensão de classe. Com essa ausência na Política perde-se a perspectiva da coletivização e politização das demandas com base no território - incorporação inovadora e interessante da lógica do SUAS -, hoje percebido como um importante locus da resistência, à medida em que a fábrica fragmentou-se (Cf. Marro, 2009).

Mas é preciso dizer um pouco mais. A desigualdade social, nesse contexto, e suas expressões mais radicais - a pobreza e a indignidade - são produzidas e reproduzidas no capitalismo como uma condição de existência e, claro, na particularidade histórica brasileira ganham contornos explosivos. Essas questões, portanto, mais que situações de indivíduos e famílias, são características estruturais do mundo do capital e, no nosso caso, marcas de um capitalismo periférico que se constitui trazendo em si um drama crônico tão bem captado por Florestan Fernandes (1987). Para nós, a desigualdade social e suas expressões mais duras são uma espécie de regularidade histórica, no país com uma das maiores concentrações de renda e riqueza do mundo e mais resistente a qualquer pacto redistributivo ao longo de sua história até - e, diria, principalmente - nos dias de hoje. Nosso mundo do trabalho sempre foi marcado pela informalidade, pela precarização, pela ausência

⁶ Já que a contrarreforma em curso engendrada pelo governo Lula promete desfinanciar a seguridade social ainda mais. Cf. Salvador, 2008; INESC, 2008; e www.cfess.org.br.

⁷ Em conferência proferida por ocasião do Seminário comemorativo dos 30 anos do NEPPOS/ UnB, Brasília, 2007.

⁸ Cf. *Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social*, CFESS/CFP, Brasília, 2007.

de proteção, deixando milhões de pessoas de fora. Considerando que a política social é uma das respostas à questão social produzida pela relação capital/trabalho, desencadeada pelas classes e pelo Estado, produto de uma correlação de forças determinada, seria essa condição estrutural passível de enfrentamento pela política social, com destaque para a seguridade social, nas condições realmente existentes do capitalismo brasileiro e com a direção político-econômica adotada?

É evidente que uma maior capacidade operacional da política de assistência social é muito importante, e aqui residem os principais avanços do SUAS: intenso esforço de regulação para que o SUAS se configure como política de Estado e não apenas de governo, enraizando-se nos demais entes federativos; constituição de uma rede de serviços socioassistenciais articulada; fortalecimento da relação entre planos, fundos e conselhos; concursos públicos e profissionalização, ainda que “o quadro de pessoal da assistência social na administração municipal, em 2005, fosse de aproximadamente 140.000 pessoas, o que representava 2,9% do total de pessoal ocupado na administração municipal brasileira, com predominância dos regimes de trabalho flexíveis. A média de pessoal ocupado na assistência social era de 25 funcionários por município, com maior quadro nos municípios mais populosos. Em torno de 46,7% possuíam apenas o ensino médio - MUNIC/IBGE/2005” (apud Lopes, 2007), o que implica na necessidade ainda maior de profissionalização com implementação da NOB/RH; ênfase na dimensão territorial; sistema de informação inovador - Rede SUAS; busca de um planejamento com base em indicadores sociais mais consistentes, para além da febre tecnocrática - o que pode trazer resultados interessantes em termos da identificação da população e suas necessidades e no alívio das condições mais iníquas. Isso é muito importante numa área marcada pela superposição de recursos, pelo favor, e é fundamental para a vida dos cidadãos que acessarem os benefícios e serviços.

Contudo, não podemos correr o risco de isolar a política de assistência social, vê-la em si, a partir de um ângulo interno, fora das relações sociais que a circunscrevem e tensionam, eliminando do cenário as contradições, os projetos, a política e a relação com a economia e a luta de classes. Outro aspecto que devemos rever é uma espécie de atribuição heroica da função de proteção social à assistência social, quando seus benefícios e serviços devem ser pensados numa perspectiva mais ampla de seguridade social, aqui vista para além do conceito restrito da Constituição brasileira. Concordamos aqui com Boschetti, para quem “a assistência social não se pode atribuir a tarefa de realizar exclusivamente a proteção social. Esta compete, articuladamente, às políticas de emprego, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência, nos termos do artigo 6º da Constituição Federal” (2005: 13).

A ausência de fundamentação da PNAS na questão social, fruto da relação capital trabalho, pode levar ao descolamento em relação à questão do trabalho como dimensão fundante das relações sociais. A análise situacional da PNAS parte da população em geral e não da determinação fundamental da inserção no mundo do trabalho, que implica em condições determinadas de vida e de configuração de necessidades, numa lógica na qual o acesso aos bens e serviços socialmente produzidos no mercado depende da venda da força de trabalho por parte da maioria da população. Aqui é interessante lembrar Marx, em seu famoso texto sobre o método, quando faz a crítica à economia política clássica, a qual parte da população, descrevendo-a até as suas características mais simples. Na verdade a economia política clássica não apanha o essencial da dinâmica da população na sociedade burguesa. Tal dinâmica está essencialmente associada à propriedade dos meios de produção e que define as condições reais de existência, a inserção de classe, as possibilidades políticas de participação efetiva na apropriação da riqueza, neste mundo de abundância e escassez, racionalidades parciais e irracionalidade total. O corte da análise situacional é o da renda relacionada ao território, não do trabalho, com o que se deixa de pensar a proteção social como um sistema amplo, relacionado às demais políticas de seguridade, em especial a previdência social. Contudo, certamente é a inserção no mundo do trabalho que define para os “trabalhadores livres como os pássaros” a estrutura das necessidades e o acesso ou não aos direitos e coberturas sociais. Perguntaríamos: os critérios para acesso aos benefícios e serviços e o financiamento disponível viabiliza a cobertura de todos aqueles que não têm emprego e direitos, apesar de trabalharem? Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE - 2002, cerca de 40,6 milhões

**Não podemos
correr o risco
de isolar a
política de
assistência
social das
contradições,
projetos e de
sua relação
com economia
e com a luta
de classes.**

de trabalhadores não contribuem para a previdência social, cerca de 20,4 milhões são um público potencial da cobertura do SUAS. O SUAS, portanto, não está imune ao seu contexto, apesar das melhores intenções e avanços reais, sobretudo na crise que se prenuncia como um momento de inflexão no já curto século XXI.

■ Referências Bibliográficas

BEHRING, Elaine Rossetti & ALMEIDA, Maria Helena Tenório (Orgs). Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas. São Paulo, Cortez, 2008.

_____. Brasil em Contra-Reforma - desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Cortez Editora, 2003.

_____. Política Social no Capitalismo Tardio. São Paulo, Cortez, 1998.

_____ & BOSCHETTI, Ivanete. Política Social - fundamentos e história. São Paulo, Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília, Ivanete Boschetti, 2003.

_____. Seguridade Social e Trabalho - paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília, Letras Livres/UnB, 2006.



Ciclo Assistência Social em Debate

Programação e mesas

**Dias 18 de novembro,
9 e 16 de dezembro de 2008**

Ciclo “Assistência Social em Debate”

Conselho Regional de Serviço Social - 7ª Região (RJ)

Programação

Dia 18 de novembro/2008

Balço Crítico do SUAS: Assistência X Assistencialização

- Suely Gomes Costa (UFF)
- Mavi Rodrigues (UFRJ)

Dia 9 de dezembro/2008

Pacto Federativo e Assistência Social: O Papel do Estado e do Município

- Hilda Corrêa de Oliveira (ex-presidente do Cress/RJ)
- Tatiana Dahmer (Diretora-Presidente da ABONG)

Dia 16 de dezembro/2008

**Relações e Tensões entre Programa Bolsa Família e o SUAS:
A Apresentação dos Resultados de Pesquisas**

- Cecília Paiva (UFRJ)
- Regina Teixeira (UFRJ)

Balanço Crítico do SUAS: Assistência X Assistencialização

Dia 18 de novembro de 2008

■ Suely Gomes Costa *

É um prazer voltar a esta casa. Não venho aqui desde a década de 90, quando ministrei um curso com Marlise Vinagre sobre relações de gênero. Também é um prazer abrir esta reflexão com Mavi: trata-se de um reencontro com uma querida aluna.

Começarei tentando problematizar o artigo de Mavi publicado na revista Serviço Social e Sociedade nº 91, cujo título é “Assistencialização da Seguridade e do Serviço Social: Notas Críticas de um Retrocesso”. Nele, Mavi faz uma análise em que indica críticas aos rumos do SIMAS (Sistema Municipal de Assistência Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro) e me associa a estes rumos, considerando que o secretário Marcelo Garcia seria um fiel discípulo da noção de proteção social. Mavi atribui esta noção ao que chama de assistencialização da seguridade e do Serviço Social do Rio de Janeiro. Sei que o secretário é um ardoroso defensor da política emanada do Ministério de Desenvolvimento Social e que o Sistema Municipal de Assistência Social segue os rumos que estão traçados nestas normas. Compartilho com Mavi

do registro que faz nas páginas 110 e 111 sobre as iniciativas que reconhece, adequadamente, que teriam favorecido avanços do desenvolvimento profissional no Rio de Janeiro, de forma que me parece bastante adequada. Agora, sugiro que o CRESS debata a matéria no âmbito do município com o próprio secretário, posto que ele é peça importante destas indicações.

Não vi, até agora, nenhuma avaliação da política social desenvolvida na cidade do Rio de Janeiro, exceto a de Mavi. Mas as referências por ela indicadas não me parecem suficientes para explicar o que pretende afirmar (embora seja uma preocupação da qual compartilho): a centralidade e a magnitude da assistência social no conjunto da seguridade social. Esta, para mim, é a questão central, de forma que qualquer balanço da política social deveria (e isso Mavi avalia muito bem) pensar esta centralidade e magnitude. Ou seja, entender o que está acontecendo com essa política que se expande como ocorreu no exemplo que ela cita, do município do Rio de Janeiro.

Acabo de ler um trabalho de avaliação

* Suely Gomes Costa é assistente social e professora na Universidade Federal Fluminense (RJ).

A noção de proteção social não é minha: ela está em obra clássica publicada logo após a Segunda Guerra Mundial, de Karl Polanyi, onde trabalhará a transição capitalista na Inglaterra.

das políticas desenvolvidas no sul do país. Ele repõe e expõe muito do que sabemos sobre a extensão dos quadros da pobreza. O que defenderei como questão importante para nosso balanço é a verificação de que a tendência a estas centralidade e magnitude da política de assistência social se assenta nestes quadros de pobreza que são extremamente assustadores.

Lamento, Mavi, que após decorridos 18 anos a noção de proteção social ainda seja apresentada como um “código malévol”, ameaçador da visão progressista da profissão, neste teu artigo. Você afirma haver uma redução da profissão à assistência social, operada pelo Executivo municipal do Rio de Janeiro (palavras suas) “como resultado da concepção de Serviço Social sustentada pela professora Suely Gomes Costa, para quem a assistência social é a matéria-prima da atividade profissional”. Lembra que tal perspectiva propunha a proteção social como eixo estruturador do currículo, citando um texto meu de 1990.

Penso que há aspectos a serem precisados. A noção de proteção social, primeiramente, não é minha - e nunca foi. Ela está em uma obra clássica no Século XX, publicada logo após a Segunda Guerra Mundial, de Karl Polanyi, onde trabalhará a transição capitalista na Inglaterra. Antes dele, ela está sugerida em um texto de um refinado pensador do século XIX, Marcel Mauss, quando examina o ensaio da dádiva - recomendo que o leiam. Mais recentemente, a noção foi atualizada por Castel. De todos eles, tenho selecionado as contribuições de Polanyi para pensar as especificidades e singularidades do caso brasileiro, em contraposição, exatamente, ao caso inglês.

Polanyi é o único que pensará o sistema de proteção social no que chama de duplo movimento: um que caminha em direção ao mercado autorregulado, que é o que temos visto nesta tragédia que é a evolução recente do capitalismo; o outro é o movimento que resiste ao mesmo mercado. É por que existe este duplo movimento que Polanyi apresenta o sistema protecionista da Inglaterra como um movimento de resistência ao mercado autorregulado. Sua tese sobre a transição capitalista - que serve para a Inglaterra, mas não para o Brasil -, de forma geral, revela conteúdos que interessam ao desvendamento de significados da proteção social e das políticas sociais. Aqui, há uma distinção: tenho lido textos

que confundem estas noções de formas extremamente complicadas. De qualquer forma, a percepção de Polanyi inclui a análise de leis e de programas que formarão a base do que hoje chamamos de seguridade social da Inglaterra.

Outra pessoa a quem devemos muito e é um destaque no campo da teoria marxista é Rosa Luxemburgo. Seus escritos são do início do século e sua importância está em associar a expansão capitalista às conquistas coloniais. Leiam “A acumulação capitalista” e vocês encontrarão estas reflexões. Rosa foi extremamente sabotada pelo Partido Comunista soviético - suas idéias nunca foram muito bem aceitas. Mas ela ampliará os conteúdos teóricos sobre a reprodução, revendo os estudos de Marx, que são baseados no caso inglês e que, portanto, não fazem nenhuma problematização do mundo colonial. Marx trabalha com a questão capitalista inglesa. Desta forma, as singularidades dos estudos da Inglaterra são, sem dúvida, muito importantes, mas é preciso - lembrando Chico de Oliveira - que repensemos o próprio Marx. Isso, obviamente, traz problemas a usuais abordagens marxistas, inclusive sobre a política de assistência social. Destaco este aspecto como uma perspectiva relevante para a formação profissional. Esta é uma orientação que permite associar modos de vida brasileiros à expansão contemporânea do capitalismo numa perspectiva de longa duração histórica. Permite olhar melhor o tempo passado a partir da história do tempo presente, como indica Hartog - um pensador brilhante - para que entendamos o presente como o futuro dos processos do passado - entendendo aí toda a dinâmica peculiar à formação social brasileira. Uma primeira virada seria essa: somos parte da expansão capitalista (que está em todo lugar, inclusive em nossos discursos), de uma globalização em marcha, desde o Século XVI. Esta é a diferença.

Esta orientação teórica nos remete a um outro autor, Immanuel Wallerstein. No âmbito da tradição marxista é um indivíduo que trabalhará com um conceito que também interessa, e muito, ao Brasil, considerando a matrifocalidade da política de assistência social. E por quê? Ele nos mostrará que os fluxos de mercadorias, as casas, o ambiente doméstico ou o mundo das casas, estão associados a mudanças de modos de vida e à desestruturação das práticas artesanais que, no longo prazo, transformarão as casas brasileiras em fábricas de tudo,

sem nenhum custo para a acumulação capitalista. É neste trabalho doméstico, repito, sem nenhum custo, que se faz a reprodução brasileira. A percepção deste quadro vai convergir para nossos estudos sobre a assistência social. Wallerstein, que ainda está vivo, nessa percepção, torna central aquilo que conhecemos: sobre a formação do setor informal, que cresce, sempre, retroalimentado, à medida em que cresce o setor formal da economia. Ou seja, o assalariamento que temos se moveu dentro de tradições não-salariais, considerando a escravidão, e favorecendo estilos de vida altamente centrados na abundância da floresta tropical, de rios, de peixes, de alimentos que podem ser coletados na floresta ou no mar. Estará produzido, assim, um modo de inserção capitalista completamente diferente do modelo inglês. Então precisamos rever, dentro da tradição marxista - é um convite que faço - produções para além das leituras que habitualmente fazemos por determinados alinhamentos teóricos que estão na profissão.

Fiz pesquisas sobre a industrialização brasileira nos séculos XIX e XX. Um dos grupos sociais entrevistados que me couberam foram os operários navais. Conversei com um velho mestre naval, que à época tinha quase 90 anos. Ele veio na década de 20 para o Rio de Janeiro e me contou que, quando menino, com uma panela, na hora do almoço, ele colhia peixes. Ou seja, não se compravam peixes, em pleno século XX. Temos isso no norte do país até hoje. Estes modos de viver são próprios à produção de uma população destinada a ser informal. Hoje isto ocorre menos, porque é claro que a propriedade privada da terra avançou e temos poucos recursos livres na natureza, até por que as corporações - inclusive estrangeiras - tomaram conta da terra brasileira. Estes modos de vida, assim, vão sendo encurralados e transitam pelas cidades em busca de sobrevivência.

Assim, Mavi, penso que as idéias que você apresenta me parecem insuficientes, quando atribuem esta assistencialização - como você chama - à noção de proteção social, no caso da política assistencial no Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, é impróprio dizer que, pelas diretrizes da ABEPSS, a noção de proteção social esteja superada. Não está! A proteção social não será superada por tais diretrizes: ela é uma regularidade histórica; está no mundo inteiro, em formações sociais desde as mais primitivas até as mais avançadas. Assim, estudos sobre ela não estão, absolutamente, regulados por

diretrizes da ABEPSS para o currículo. Gostaria que você repensasse esta sua afirmação. Desculpe-me por estar sendo dura, mas se eu não o fizer desse modo, o debate não evolui. Faço-o com o maior respeito.

Agora, de fato, seu texto questiona o fato de eu afirmar que a atividade profissional seja primordialmente a assistência social. Eu diria que sim e não vejo nada que desmereça nossa profissão por causa disso. Claro que o tempo todo queremos apagar (sei que é este seu temor) aquilo que está nas origens da profissão: as associações com a filantropia, o restabelecimento de um pensar conservador que estaria, então, orientando as práticas profissionais. Este é o medo. Mas penso que mesmo as assistentes sociais daquela época, se observarmos o papel delas - e o que diz Lucien Goldmann sobre a consciência possível de cada tempo -, elas fizeram a profissão avançar, porque atuaram em processos que reduziram o perecimento das pessoas. Estavam voltadas para sofrimentos, lembrando que esta tomada de consciência sobre o sofrimento humano é muito recente na história do homem: ela é do século XVIII, veio com o humanitarismo. Dentro do humanitarismo nascem as medidas mitigatórias dos sofrimentos, como também nascem os socialismos. A tomada de consciência de que ser pobre, ser infeliz e ser doente não é um desígnio de Deus vigoraria até o século XVIII quando se atribuíam doenças, pestes, a desígnios divinos. "Sou pobre porque Deus quis", esta máxima que todos conhecemos, está entranhada em várias culturas, não é um problema só do Brasil.

Dito do mesmo modo, as noções de proteção social e de direitos lembra a Revolução Francesa (igualdade, liberdade e fraternidade), a revolução burguesa do século XVIII, com a qual temos, hoje, que lidar com muito cuidado. Aqui, sugiro uma leitura genial, também de Wallerstein, "O universalismo europeu e a retórica do poder". É um livro pequeno, que tem a ver com discussões do campo da assistência social. É uma conferência proferida por ele sobre direitos universais, desse universalismo europeu, aqueles que consolidaram as enormes desigualdades entre os homens, quando nunca deixaram de distinguir civilizados de não-civilizados, entre aqueles que tocaram da Europa a aventura colonial e se deslocaram para a Ásia, a África e as Américas para a conquista de seus povos. O autor propõe que pensemos o

“universalismo universal” como tarefa contemporânea, deste tempo que vivemos. Estou associada a este modo de pensar.

Há uma outra questão. É claro que a proteção social pode ser malévola. Se examinarmos em que cultura ela se dá, veremos que, em Esparta, na Grécia antiga, dá-se o extermínio de crianças com deficiência física, porque Esparta é pensada e vivida como uma sociedade de soldados. Em várias tribos esquimós, verificamos a destinação à morte de velhos sem dentes: aquela sociedade não pode cuidar de seus velhos, ela é de caçadores. Tenho uma aluna trabalhando com bioética e uma das situações verificadas, nesse sentido, foi o registro contemporâneo que nos chegou sobre uma tribo brasileira que deixara uma criança adoecer gravemente por uma enorme disfunção tireoidiana. Corre um processo no Ministério da Justiça sobre o assunto. Diante da criança, completamente esgotada, membros da tribo tentaram matá-la três vezes, como é próprio a essa cultura - e a outras de algumas tribos brasileiras -, mas ela não morreu e foi salva por missionários de uma igreja protestante. Esse exemplo serve para mostrar o quanto costumes e valores vão se movendo conforme sejam as culturas de diferentes grupos sociais. O tempo histórico em que estas populações vivem não anula processos tradicionais de proteção social ligados à sobrevivência das pessoas e dos grupos. Não é, portanto, uma invenção da Suely, nem sobre a história mundial: são registros que estão na vida, para serem conhecidos.

Do mesmo modo quero falar da noção de questão social, que é a que se apresenta em contraposição à de proteção social. Esse debate no Serviço Social se tornou um confronto do “partido da questão social” contra o “partido da proteção social”. Conhecimento não se faz deste jeito: a discussão da questão social é tão importante quanto a da proteção social. Vou pensar um pouco com vocês como surgiu esta questão. Se olharmos o Brasil, a noção de questão social surgiu na República Velha e nos discursos das elites e da igreja católica, no início do século XX, quando o país está sendo marcado por greves em larga escala, logo na primeira década do século XX. Assim, a República Velha se preocupará com aquilo que estará ameaçando seus ganhos. Ela é anunciada, então, como uma representação das classes dominantes. Não quero, com isso, desqualificá-la, em

absoluto. Aqui recorro a uma percepção que considero genial, de Vera Telles. Ela redefinirá esta noção da seguinte forma: questão social é “a aporia das sociedades modernas”. Aporia significa uma percepção diante de um problema lógico, de uma contradição, de um paradoxo nascido da existência de raciocínios igualmente coerentes e plausíveis, que alcançam conclusões contrárias. Podemos aplicar a mesma lógica para proteção social: temos uma proteção social que nem sempre protege, na percepção de alguns de nós. E temos uma questão social que traduz, também, medidas que são dadas pelas elites que querem se proteger - trazendo novamente à baila aquele duplo movimento a que Polanyi se refere, do mesmo modo que Vera Telles! O que acho genial! Ela dirá que a questão social põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado (parece que estamos lendo Polanyi...) e a dinâmica societária; entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia; entre a ordem legal que promete a igualdade e a realidade da desigualdade e das exclusões. A questão social é tramada na dinâmica das relações de poder e dominação. É genial a percepção de Telles. Primeiro, a vê como uma aporia, uma noção contraditória, da mesma forma que pode ser vista a proteção social - depois, esta noção novamente se associa à do duplo movimento de Polanyi.

Vou dizer-lhes, então, qual é a questão social que me preocupa. Para mim, ela está criada pelos impasses à construção do igualitarismo, ou seja, por formas de construção do universalismo de direitos, uma exigência democrática. Minha preocupação é saber atuar como resistência ao modelo liberal, naquele duplo movimento de que nos fala Polanyi. Sugiro, assim, que repensemos estes conceitos - nós, de ambos os “partidos” - num pacto intelectual assumido em público -, para que, nesta perspectiva, possamos enxergar melhor as ações que estão no campo da assistência social. Não temos que temer nada neste caminho.

Atuar sobre sistemas de proteção social é fazer acionar resistências a tudo que nega direitos e democracia. Hoje é isso. Para mim, esta é a questão social, porque não posso pensar na ótica de quem está ganhando com o trabalho formal e com o trabalho informal. Esta dinâmica faz crescer o setor informal, porque rebaixa o salário médio dos trabalhadores. O setor informal é fundamental à subsistência desse

capitalismo, retirando daí o “*crème de la crème*” do ganho capitalista. Temos que pensar que, de fato, os sistemas de proteção social marcham a favor e contra, do mesmo modo que a noção de questão social. Do mesmo modo, essas noções podem ser a favor e contra a universalidade e o alcance de direitos.

Outra questão muito posta em nossos compêndios é, novamente, a idéia ou do capitalismo periférico ou do capitalismo tardio. É um samba de uma nota só em vários textos nossos. Quero chamar a atenção, novamente, para a noção de capitalismo histórico de Wallerstein. É o único, nas interpretações marxistas que conheço, que trabalha com a noção de “*household*”, ou seja, do domínio ou do mundo da casa neste circuito de ganhos capitalistas. A importância desta percepção está em uma nota de um artigo de Chico de Oliveira, de 2007, sob o título “Luís Inácio, agora, a vanguarda do atraso”, em que critica o presidente por ter designado os usineiros de açúcar no Brasil como heróis, os mais importantes do Brasil moderno, lamentando que ele - Lula, pernambucano - desconheça a história dos trabalhadores da cana de açúcar. Não há coisa melhor do que pensar na nossa produção de açúcar, que é uma atividade que vem desde o século XVI, para recompor a idéia de capitalismo histórico, e não de capitalismo periférico que repõe a idéia de centro e periferia como se as decisões brasileiras estivessem se curvando aos ditames do capitalismo internacional. Isto não é verdade: nossos empresários sabem muito bem o que fazem, não são bonzinhos, não. Da mesma forma, o capitalismo tardio pensa o capitalismo a partir do trabalho salarial, quando o trabalho escravo, não salarial, teve uma enorme importância no processo de acumulação. Isto não está em Marx e nem poderia estar: ele não estudou de que modo o escravismo produz riqueza considerando não se tratar de trabalho não-remunerado. Chico de Oliveira tem pensado esta questão; sugiro que prestemos atenção ao que ele fala, referindo-se a resultados de pesquisas sobre os trabalhadores da cana de açúcar no eldorado paulista: “vidas ceifadas e de qualquer modo amesquinhas pelas formas de trabalho humano as mais brutais”. Só podemos enxergar isso se considerarmos um processo de quatro séculos. Chico traz à tona uma pesquisa recente de Francisco Alves, da Universidade Federal de São Carlos, com José Roberto Novaes, da UFRJ. Ela foi publicada em um livro que traz também

contribuições de outra professora, Maria Aparecida Morais. Houve um seminário na USP e Francisco Alves não conteve a emoção pela indignação quando os jornais noticiaram mais uma morte, por exaustão, de um trabalhador da cana. Ao mesmo tempo, a Folha de São Paulo atualizava uma sinistra estatística que mostrava que 19 trabalhadores morreram por exaustão em 2004. Chico dirá: “Aos fatos, finalmente: a produtividade dos trabalhadores tem crescido de maneira exponencial. No período de dez anos estudado por Francisco Alves ela passará de seis para doze toneladas diárias. Eles perdem cerca de dez litros de água por dia; percorrem distâncias em seu trabalho, nos metros que lhes são destinados para corte, de dez quilômetros diários; dão 66 mil foçadas, com facão especial, por dia, para lograr as doze toneladas diárias; trabalham, no mínimo, doze horas por dia, em uma jornada que tem, pelo menos, seis horas de intensa exposição ao sol. São encontrados, no fim do dia, nos postos de saúde, tomando soro na veia para recuperar os sais que perdem; morrem por esgotamento, câimbras que podem provocar paradas cardíacas e têm, hoje, vida média inferior à dos escravos coloniais. Transformam metros em toneladas. É a história diária de um roubo descarado”. Chico ainda diz: “Marx disse, certa vez, que capitalismo não é roubo, é exploração. É necessário ressuscitar Princesa Isabel e Marx: a primeira para realizar a nova abolição e o segundo para reformular estes conceitos, ainda generosos, de mais-valia e exploração”. É esta a chamada que estou fazendo. Ou seja, olhar esta mais-valia e esta exploração incluindo, teoricamente, coisas que não cabiam no modelo clássico de Marx, mas que cabem no de Wallerstein e de outros teóricos contemporâneos.

Temos que pensar as transições coloniais para podermos entender o tamanho da tragédia brasileira. Chico de Oliveira é novamente importante quando faz a crítica à razão dualista que tocou este país a vida inteira: “vamos fazer o Brasil antigo, o Brasil tradicional, virar moderno”. Tudo o que vivemos atualmente é a mesma “xaropada” de sempre. Não podemos nos esquecer que a taxa de emprego cresce, sempre a preços baixos, em um país que tem os maiores registros de concentração de renda e de propriedade do mundo.

Então, penso que minha contribuição é a avaliação da seguridade social toda, nesses marcos. A política de assistência

A idéia de capitalismo periférico repõe a idéia de centro e periferia como se as decisões brasileiras estivessem se curvando aos ditames do capitalismo internacional. Isso não é verdade: nossos empresários sabem muito bem o que fazem.

social tem que incluir parâmetros que nos possibilitem pensar a resistência oferecida a esta reiteração da pobreza. Não sei se a política desenvolvida no Rio de Janeiro está levando isso em conta (penso que não está, como nenhuma política de avaliação está fazendo). Nossa pós-graduação, na UFF, desenvolve uma linha de pesquisa sobre avaliação e o que tenho lido diz respeito à cobertura. “Cobriu tal da magnitude, cobriu tantos por cento do total a ser coberto”. E o que “falta” para cobrir? Que “faltas” impedem a cobertura? Ai, mergulharemos (e quebraremos a cara) em estudos de intersectorialidade, integralidade, todos estes conceitos que conhecemos e que de pouco servem sem aqueles marcos sobre as desigualdades sociais. Por que este Brasil nasce desigual? Como diz Wallerstein, nas áreas coloniais distinguem-se civilizados de não-civilizados... Nós montamos políticas sociais para os incivilizados e, nessa perspectiva, também nos encaminhamos para os planos de saúde, por exemplo. Estamos todos das classes médias nos planos de saúde. A educação (e isso não é de agora!) está privatizada desde a ditadura militar: primeiro, a do ensino médio, depois a do ensino superior e, a seguir, a do ensino fundamental. É muito

bom que entendamos como este país está construindo suas desigualdades e de que forma estas políticas defrontam-se com isso, reiterando processos antigos, como o caso citado dos trabalhadores da cana de açúcar no eldorado paulista.

Tenho alguns indicadores que seriam importantes citar, sobre o “household” no Brasil, especialmente, sobre a matrifocalidade e o trabalho infantil. Mas vou deixar para conversarmos nos debates, esperando que esta discussão coloque em foco este duplo movimento: o do mercado autorregulado (sem que percamos de vista quais são os truques que estão aí) e da resistência a este mercado. Esta é a equação central de interesse das nossas práticas profissionais; não dá para fugirmos dela, sem deixar de entender os sentidos civilizadores destas políticas sociais e da seguridade social em conjunto - políticas de saúde, de assistência social e de previdência social. Não há saída para o engodo se perguntarmos sempre: qual é o sentido civilizador da prática que estou desenvolvendo no campo em que atuo? De que modo estas relações sociais estão, a todo momento, construindo verdadeiras ratoeiras para reiterar velhos processos sociais?

É isso e espero que este seminário tenha muito sucesso!

■ Mavi Rodrigues *

Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao CRESS o convite para participar deste colóquio, cujo assunto tem grande importância para o Serviço Social. Vale destacar que, desde a segunda metade dos anos 90, a construção do SUAS vem constando da pauta de reivindicação da categoria dos assistentes sociais em várias conferências nacionais. Na verdade, a exigência de um sistema nacional de assistência social remete a uma época anterior à própria LOAS - as primeiras discussões acerca da proposição de um sistema único, unificado e nacional, de assistência social remontam à própria história da ANASELBA (Associação Nacional de Trabalhadores da LBA - Legião Brasileira de Assistência). Portanto, tratar do SUAS é tratar de um tema caro ao Serviço Social e aos trabalhadores envolvidos com esta política. Me sinto, então, muito grata por poder participar deste debate.

Mas há uma segunda gratificação em estar aqui, hoje. Revejo uma professora que marcou minha formação profissional por sua seriedade, sua honestidade

intelectual e, sobretudo, por sua coragem. Suely é uma pessoa que ao longo das discussões contemporâneas sobre o Serviço Social nunca teve medo de ser voz dissonante. Sempre participou dos debates sustentando suas idéias e seus pontos de vista, mesmo quando eles não eram a expressão daquilo que, majoritariamente, se tinha na categoria profissional, quer seja no âmbito da formação ou da organização política profissionais. Então, é extremamente gratificante participar desta mesa, em uma polêmica que não diz respeito apenas ao SUAS, mas a uma polêmica já dada anteriormente - e da qual Suely participou intensamente - acerca das Diretrizes Curriculares. Ela, aqui, ressaltou algumas de suas certezas e convicções, como a importância que a política de assistência social tem para o Serviço Social e é sobre este ponto de vista que ela sempre assentou suas formulações. Acentuou, também, algo que vem expondo ao longo de sua trajetória intelectual, que é a necessidade de fazer uma leitura crítica da própria teoria

* Mavi Rodrigues é assistente social e professora na Universidade Federal do Rio de Janeiro

marxista e de seus rebatimentos sobre o Serviço Social, anunciando algo com o que tenho profunda concordância - e penso que este diálogo permite, justamente, aparar arestas -: o modo de transição para o capitalismo, no caso brasileiro, é radicalmente distinto do modelo europeu, do modelo clássico. Assim, é um momento extremamente oportuno para colocarmos no trilho a polêmica central sobre a ampliação da assistência social não só no Rio de Janeiro, mas no Brasil, e quais são nossas concepções e avaliações, ainda que provisórias, acerca do tema. Teremos a oportunidade de reforçar concepções profissionais que podem ser distintas, mas não na perspectiva de partidarizar pontos de vista. Não partilho desta postura. Na verdade, o debate que vem se instalando em torno do Sistema Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (o SIMAS) vem sendo conduzido como uma partidarização, o que é muito ruim, posto que inviabiliza o diálogo e a análise profunda dos fundamentos teóricos que os sustentam. Além disso, este caminho põe-se em postura radicalmente distinta daquela com a qual Suely tem se comprometido e assegurado, que é a de travar um debate no qual se pode enfrentar com rigor as polêmicas, sem partidarizá-las, mas sem diluir diferenças.

Afirmar que a “questão social” é o eixo da formação ou que a proteção social o seja, são concepções muito distintas do ponto de vista teórico e político, que redundam a práticas com conteúdos políticos também muito distintos. Isto não significa que as diferentes perspectivas não sejam legítimas, sérias, nem que não tenham fundamentação teórica. Mas há uma pseudoargumentação que, infelizmente, o secretário de assistência social do município do Rio de Janeiro tem utilizado, de que as críticas que possam ser feitas ao SIMAS partem de uma “ficção ideológica” do Serviço Social ou “de seus donos”. Isto serve para partidarizar o debate, não para instalá-lo verdadeira e seriamente. Numa outra direção bastante distinta desta, no enfrentamento franco e fraterno das divergências, aos debatedores é dada a possibilidade de estabelecer alguns consensos, de manifestar compromissos e preocupações em comum, ainda que existam controvérsias que possam ser respondidas com determinado grau de satisfação, sob determinado ponto de vista, e não com tanta satisfação, sobre outros. E há questões a serem pensadas por ambos pontos de vista. O que quero

afirmar, Suely, é que saio daqui com a mesma perspectiva que entrei para este colóquio: defendendo minhas idéias, mas sempre colocando-as em permanente autocrítica, que é o que permite não só que as diferenças se expressem com respeito e seriedade, mas que cada um enriqueça sua argumentação e sua perspectiva teórica e política.

Quero apontar duas questões que me parecem fundamentais aos que pretendam fazer um balanço crítico do SUAS, independente de sua perspectiva teórica e política. Penso que tal balanço, que nos é tão caro e também o é aos setores críticos da sociedade e da profissão, impõe enfrentar duas dificuldades de ordens diferenciadas, que não devem ser colocadas de lado. Uma primeira diz respeito ao próprio tempo de efetivo surgimento do SUAS. Eu dizia inicialmente que a idéia de um sistema nacional de assistência social, descentralizado e unificado, não necessariamente o que aí está, é anterior à própria Lei Orgânica da Assistência Social. Contudo, este Sistema Nacional de Assistência Social começa a ganhar possibilidade de vida muito recentemente: apenas em 2004, quando o governo federal anuncia uma Política Nacional de Assistência Social com vistas à construção de um sistema nacional para esta política é que o SUAS, objeto ambicionado pelos assistentes sociais e diversos trabalhadores da área, toma a possibilidade efetiva de existir. Vale a pena também dizer que a Norma Operacional que lhe dá conteúdo mais preciso é ainda mais recente, uma vez que é editada por resolução apenas em 2005. Então, se é correto nomear a Lei Orgânica de Assistência Social de “menina”, tal como o faz a professora Aldaíza Sposati, não me parece adequado chamar o SUAS de “jovem SUAS”. Em meu ponto de vista, e penso que é impossível questionar este aspecto, este sistema é até a presente data um nascituro, um ser que, embora já concebido, ainda está para nascer. A garantia de seu nascimento, como um fato, está hipotecada ao futuro. Em outras palavras, o SUAS é, até então, uma promessa. Há algumas ações que apontam no horizonte de sua construção, mas o SUAS ainda não está construído. Portanto, qualquer balanço deste nascituro tem que basear-se em tendências, ou seja, numa análise prospectiva. É óbvio que uma análise neste sentido só pode apontar esboços - ainda não muito delineados - do que poderá vir a ser o SUAS e de qual poderá vir a ser seu significado.

Mas, além disso, há outro desafio para os que desejam avaliá-lo. É inegável que a constituição do SUAS provocará mudanças substantivas no campo da assistência social que não podem ser, em aspecto algum, diminuídas. Examinar o SUAS, mesmo que numa perspectiva prospectiva e tendencial, significa avaliar, então, seus possíveis rebatimentos na assistência social - uma política que ao longo da história deste país fora tratada como uma política menor. Ou seja, a não ser uma política social de fato. Assim, é fundamental avaliar o SUAS frente à trajetória da assistência social brasileira. Porém há, aqui, um grande risco: a tentação de aprisionarmos a avaliação do SUAS apenas ao âmbito da política de assistência social. Evitar este risco exige ampliarmos nosso horizonte de análise, impõe vislumbrarmos não apenas o rebatimento do SUAS na assistência social, mas, também, nas demais políticas sociais, naquele escopo da seguridade social possível, conquistada na Constituição Federal de 1988. Avaliar o SUAS nesta direção requer mais: implica considerar a relação entre as políticas sociais e a política econômica. Esta última demonstra a reiteração e o aprofundamento de uma política a favor dos interesses do capital parasitário e financeiro. Trata-se de avaliar o SUAS em um contexto de aprofundamento do neoliberalismo, empreendido pelo governo Lula - um governo que não só deu continuidade à política macroeconômica do governo de Fernando Henrique Cardoso, mas descortinou uma nova conjuntura, ainda mais deletéria para o conjunto da classe trabalhadora e para qualquer sentido de defesa de uma seguridade social pública capaz de alçar patamares civilizatórios e garantir direitos de fato - o que é difícil, sobretudo, para os que participaram intensamente da alteração da política de assistência, na tentativa de afirmá-la como uma política pública, afiançadora de direitos, nos últimos trinta anos. Estes são dois desafios que qualquer pessoa que queira avaliar o SUAS tem que levar em conta, ainda que deles tire resultados muito distintos.

Minha pretensão, portanto, é de fazer uma análise prospectiva do SUAS neste quadro de desmonte da seguridade social, num contexto de aprofundamento do neoliberalismo, tentando, ao mesmo tempo, avaliar o significado do SUAS na história da assistência social pública brasileira, mas também quais são suas tendências futuras. Devo alertar que

minha análise não destoa daquilo que aponto em relação ao SIMAS no Rio de Janeiro. É fundamental considerar que tratamos de políticas empreendidas por governos com trajetórias históricas distintas. Uma é a Política Nacional de Assistência Social e o SUAS, como ferramenta gerencial de uma política para o vasto território nacional enquanto ação de um governo do PT. Outra é uma política e a construção de um sistema municipal cariocas que mantém com o SUAS muitos pontos de afinidade, mas que parte de um governo claramente de direita, cuja participação na história do Brasil sempre foi a da defesa dos aspectos mais conservadores da formação política deste país. Mas há que se levar em conta que o Rio de Janeiro tem despontado, contraditoriamente, como um dos municípios que mais têm avançado na implementação da política de assistência social pública.

Quando escrevi o artigo pretendendo fazer um balanço crítico da experiência da assistência social pública no município do Rio de Janeiro, enfatizei a existência de um paradoxo: um forte investimento na assistência social, que sinaliza elementos inteiramente novos se comparados às marcas históricas que selam, de forma deletéria, a história da assistência social no país (e que precisam ser reconhecidos), mas também que, a despeito destes avanços, comporta um risco de retrocesso.

O mesmo pode ser pensado em relação ao SUAS. Ainda que nascituro, este carrega a potencialidade de, efetivamente, colocar a assistência social no Brasil no campo de uma política pública de Estado. Isto por que a construção deste sistema prevê um investimento na assistência social capaz de alterar significativamente traços que marcam até hoje esta política no Brasil. Ele pressupõe a construção de um sistema único, nacional, descentralizado e hierarquizado e com controle popular, que dá à assistência social uma padronização em confronto com a sua história de ações segmentadas, fragmentadas e descontínuas no tempo. Traz, também, a possibilidade de profissionalizar a área da assistência social, algo que não é pequeno, se considerarmos a marca do clientelismo, do espontaneísmo e - por que não? - do "primeiro damismo" que sempre esteve à frente das ações de assistência social.

Tais alterações não podem ser consideradas ganhos menores, sobretudo se considerarmos que a assistência social, fortemente identificada com a

benemerência e com a caridade, jamais foi incorporada pelo Estado brasileiro enquanto uma política pública, de responsabilidade estatal, passível de constituir-se como alicerçadora de direitos. A probabilidade de reverter estes traços que selaram a história da assistência social no Brasil não pode, em hipótese alguma, ser lateralizada: o SUAS traz, em germe e promessa, a possibilidade de enfrentar nós com os quais os trabalhadores da assistência social têm se deparado e buscado superar em uma luta de décadas.

Como eu dizia, no entanto, não basta apenas apreciar os potenciais ganhos do SUAS para a política de assistência social. É fundamental avaliar o real significado destes ganhos no quadro atual da seguridade social, marcado por uma forte ofensiva do capital, que acentua uma seguridade constituída por uma cidadania dupla: uma mercantil, do consumidor, que dispõe serviços privados, meramente mercantis, para os que podem pagar por eles (com uma saúde sustentada nas empresas privadas, médicas, e no insulamento do SUS), justaposta a uma cidadania da pobreza, uma política pública para aqueles que não têm condições de ter no mercado a provisão de determinados serviços ou políticas sociais.

Este quadro coloca para o SUAS imensas dificuldades. A primeira que podemos vislumbrar é a possibilidade do SUAS nascituro, planejado e almejado na Política Nacional de Assistência Social, dezoito - e muito! - daquele SUAS que ganhará condição de existência. Ou seja, mantidos o quadro da política macroeconômica neoliberal, o desmonte da seguridade social, a política de privatização da previdência social e da saúde, o contingenciamento dos recursos públicos a serem destinados às políticas de proteção social brasileiras, o SUAS estará, sem sombra de dúvidas, aquém daquele projetado no papel. Pesquisas recentes sobre o orçamento público destinado à assistência social têm demonstrado o que o CRESS-RJ se programa para debater com a categoria: uma tensão entre o SUAS, a ambição de construir uma rede pública de serviços de assistência social, e os programas de transferência de renda. Os recursos têm sido destinados muito mais a estes programas do que à montagem da rede de proteção básica que o SUAS exige. Há a possibilidade, assim, de muito do que está projetado na Política Nacional de Assistência Social se realizar de forma

muito diminuta, com os programas de transferência de renda continuando a ser o eixo principal desta Política. A despeito do anúncio da criação do SUAS e de seus avanços, há a probabilidade de que o sistema brasileiro de proteção social pública se afirme cada vez mais como um sistema de proteção focado, voltado exclusivamente a atender ou a diminuir a pobreza absoluta. Vejam: não se trata de desconhecer o tamanho gigantesco desta pobreza neste país ou de infirmar que ela não é merecedora de atenção. Se considerarmos os milhões de pessoas que morrem de fome ou têm seu destino limitado pela ausência de incorporação de nutrientes, ninguém, em sã consciência, será contra a adoção de políticas voltadas para reduzir a pobreza absoluta. Mas há que se considerar que a proteção social não avança e os patamares civilizatórios que ela prevê não poderão ser alcançados se não formos além deste objetivo.

O que estou sinalizando é que há uma propensão, sobretudo diante da crise internacional do capital e do exíguo orçamento da seguridade social e das políticas sociais - uma vez que ele é desvirtuado para manter o superávit primário - do SUAS real ser muito distante do SUAS prometido. E a tendência é que esta política econômica seja mantida.

Isto significa que o SUAS não tem condições de nascer? Não necessariamente. Ele tem condições de nascer sobretudo a partir de uma intensa racionalização no uso dos equipamentos, aparatos e recursos (financeiros e, também, humanos) das demais políticas sociais públicas hoje existentes. É fundamental entender que o SUAS abre margem para um redirecionamento das políticas sociais. Ele é, na verdade, uma grande ferramenta gerencial, que inova na gerência da política de assistência social. Mantida a política de contrarreforma do Estado - as privatizações da saúde e da previdência -, tal ferramenta gerencial pode ser utilizada na direção da edificação de uma seguridade social pública meramente assistencial. É razoável supor que, mesmo não recebendo recursos necessários para implantarem seus CRAS's, vários municípios venham converter o uso de grande parte dos dispositivos de que dispõem para a execução das demais políticas sociais a favor da assistência social. Ou seja, com o SUAS parece-me que tende a se inaugurar no país o que assistimos no Rio de Janeiro: a assistência social tende a crescer em magnitude e centralidade.

**Mantido
o quadro
da política
macroeconômica
neoliberal, o
SUAS estará,
sem sombra
de dúvidas,
aquém daquele
projetado no
papel.**

A redução da seguridade à assistência social tende a alterar os espaços de trabalho cotidiano dos assistentes sociais; afeta as políticas de proteção social e o espaço sócio-ocupacional.

Poderíamos nos perguntar: mas isso não é um avanço? A assistência social, o patinho feio dentre as políticas sociais, tão maltratada, tão desprovida de recursos e tão identificada com a benemerência, crescer e se expandir, não é um avanço? Não sinaliza o fortalecimento da seguridade social e dos direitos?

Há que se entender, aqui, um processo que é paradoxal: a assistência social cresce em detrimento do esvaziamento das outras políticas sociais. A assistência social tende a crescer no contexto atual não em oposição ao neoliberalismo, mas como fruto do redimensionamento possível, que tende não só a acentuar a refilantropização do social, as parcerias do Estado com a sociedade civil, mas também a configurar uma seguridade social pública pobre para os mais pobres. Este é um elemento paradoxal que acompanha a possibilidade de edificação do SUAS: o problema não está no reconhecimento da assistência social, mas em sua expansão como se fosse “a” política de seguridade social e não “uma das” suas políticas. O problema está no investimento na assistência social combinado com o esvaziamento das demais políticas, está em reconfigurar o conceito de seguridade tornando a assistência um fetiche - algo para o que a professora Ana Elizabete Mota vem chamando a atenção: a tendência a tornar a assistência social a política central e integradora das demais políticas. Ela chega a sinalizar que esta centralidade e esta mudança de status da assistência social é radicalmente distinta da forma como o Estado de Bem-Estar (do qual conhecemos apenas o arremedo) conduziu as políticas de proteção. Nas políticas de seguridade social, erigidas após a Segunda Guerra, o direito central, âncora, base dos demais direitos, era o direito ao trabalho. Hoje o direito possível (ou o pseudodireito) em um Estado de Bem-Estar compatível com o neoliberalismo ou com uma de suas vias (aquilo que podemos chamar de terceira via) é a proteção social não ancorada no direito ao trabalho, mas na assistência social. Há aqui um grande fetiche, porque a assistência não é capaz de incorporar e integrar a massa, os inúteis para o capital. Não é capaz de alçar patamares civilizatórios. Ela apenas é capaz de construir uma seguridade pobre, voltada para os segmentos que se convencionou - erroneamente - chamar de excluídos sociais.

Qual o resultado disso para o Serviço Social?

Esta assistência que cresce em

magnitude e centralidade não coaduna, não converge - e não por uma questão de partidização - com a seguridade social defendida pelos assistentes sociais nos fóruns da categoria, na produção bibliográfica, nas ações quotidianas nos conselhos de formulação de políticas públicas, que estão consignadas naquele documento máximo intitulado “Carta de Maceió”. Nele há uma concepção de seguridade social que não inclui apenas a conquista possível na Constituição Federal de 1988, mas vai além: se opõe à perspectiva de entender e conduzir a seguridade social sob o ponto de vista focalista. Ora, aquela seguridade social centrada na assistência que se expande e se torna âncora dos outros direitos - e que, na verdade, toma o lugar dos outros direitos - é uma seguridade focalista! No máximo ela tem condições de responder à pobreza absoluta, mas não de diminuir ou mexer minimamente com a pobreza relativa e com a desigualdade social.

Também poderíamos dizer que esta assistencialização da seguridade, esta perspectiva de reduzi-la à política de assistência social, não apenas confronta e destoa com as lutas da categoria: ela também destoa daquilo que pode ser, no futuro, o próprio trabalho dos assistentes sociais. E por que levanto este aspecto? - e aqui, Suely, parece-me que há polêmicas e diferenças de fundo que não sei se conseguiremos chegar a um denominador comum. A assistencialização da seguridade social levará, inevitavelmente, a uma assistencialização do Serviço Social. A redução da seguridade à assistência social tende a alterar os espaços de trabalho cotidiano dos assistentes sociais; afeta as políticas de proteção social; afeta o espaço sócio-ocupacional. Tende, então, a impor como tarefa primordial a assistência voltada para a pobreza absoluta. Isso já está ocorrendo no Rio de Janeiro. Assistentes sociais que atuam na saúde têm, efetivamente, feito um trabalho de assistência, na saúde, voltada para os mais pobres, para a pobreza absoluta. O mesmo ocorre na educação, uma área que desponta, hoje, como possibilidade de ampliação para o exercício profissional. Nela, os assistentes sociais têm como espinha dorsal, por conta desta assistencialização, efetuar um trabalho de acompanhamento e execução do Programa Bolsa-Família.

Qual é o problema? Não é a partidização! Há um problema de concepção de profissão; há uma discussão do eixo da formação profissional (se é “questão social” ou se é proteção); mas

há um problema prático e efetivo que não podemos desconsiderar. Podemos tratá-lo de forma diferente - isto está no campo da democracia e do pluralismo -, mas temos que discutir seriamente quais suas consequências. O Serviço Social no Rio de Janeiro, no âmbito da educação e da saúde, tem deixado de lado diversas demandas, extremamente importantes, para reduzir-se a uma ação focalizada na pobreza absoluta e conduzida por uma ótica da assistência que não faz elevar patamar civilizatório ou assegurar direitos. Em última instância, acaba cumprindo aquilo que o neoliberalismo exige das políticas sociais, que marca a relação entre o Estado e a sociedade civil: o controle, o monitoramento, a vigilância das sequelas da questão social em suas expressões mais bárbaras, ofertando-lhes uma política assistencialista, mitigada, que não altera efetivamente as condições de vida e não assegura direitos, que está inteiramente combinada com a outra face do Estado neoliberal, aquele que criminaliza a “questão social” e penaliza as expressões concretas da contradição da acumulação de capital, hoje.

O que os assistentes sociais estão fazendo na educação não é a construção de uma escola mais próxima das condições de vida do ideário daqueles que usufruem da escola pública. Não é a expressão da “questão social” na educação pública, mas o acompanhamento, a vigilância,

o monitoramento das condicionalidades impostas pelos programas de transferência de renda. O mesmo tende a se acentuar na saúde. É óbvio que a expressão disso no país se dará de forma diferenciada, aos sabores das correlações de força dos executivos municipais, da interseção da própria categoria profissional, mas esta parece-me ser uma inclinação geral: a assistencialização da seguridade social levará, inexoravelmente, à assistencialização do Serviço Social. O que significa não apenas reduzir a seguridade social, mas também o espaço de intervenção profissional, quer seja no espaço propriamente dito das relações sociais, quer seja em seu horizonte político. Esta é a polêmica central, com a qual temos que nos defrontar, de maneira respeitosa, mas séria. É uma polêmica aberta: acredito que mesmo entre os que veem a “questão social” como o centro da formação profissional há quem não partilhe da mesma avaliação que aqui expus acerca do SUAS, uma vez que trata-se de um processo extremamente paradoxal. Há um alto investimento naquilo que não tinha investimentos, que tende a nos seduzir, mas carrega em si um grande risco de retrocesso, não só para as políticas sociais, mas também para o Serviço Social.

É um debate bom, quente e legítimo. Agradeço ao CRESS-RJ a possibilidade de participar de sua abertura.

■ Debates

Christiane Guimarães: Primeiro quero parabenizar o CRESS-RJ pela promoção deste debate. Ele me é particularmente importante, uma vez que minha dissertação de mestrado versa sobre um balanço crítico do SUAS - o que é um grande desafio, haja visto os desafios que Mavi apresentou para fazê-lo diante do quão recente é o surgimento do SUAS. Um dos debates que pretendo trazer na dissertação e sobre o qual gostaria de ouvir as componentes da mesa diz respeito à previsão do SUAS de parceria entre Estado e sociedade civil. É algo que precisa ser debatido, porque os convênios que existem com organizações da sociedade civil na política de assistência é algo que também está fortalecendo este conservadorismo. Este traço continua existindo na assistência. Há todos os recentes acontecimentos que envolvem o governo Lula e as entidades, que culminaram na Medida Provisória 446. É um debate a se fazer para pensarmos a tendência do SUAS em fortalecer, possivelmente, o conservadorismo nas políticas de assistência social. O que mais me mobilizou a pensar o SUAS foi ter visto na categoria uma vanguarda de profissionais aplaudir o SUAS como se ele fosse o limite a que uma política de assistência social poderia chegar, como um grande avanço. Isso me preocupa muito e por isso estou tão grata por esta mesa.

Michelle Moraes: Sou assistente social da Prefeitura do Rio, onde trabalho na proteção básica, e faço parte da diretoria do CRESS-RJ. Tive, recentemente, um momento de crise com a necessidade de conciliar o trabalho na prefeitura com a necessidade de pensar a política com que estamos atuando. Tenho duas questões, uma delas dirigida a Suely. Gostaria que falasse um pouco mais sobre os rebatimentos para o Serviço Social que tem este processo de assistencialização e de centralidade da política de assistência social. Para Mavi, solicito falar um pouco mais sobre o que Motta provoca sobre o direito ao trabalho. Alguns autores defendem a saída pelo empreendedorismo; na execução da política de assistência temos este direcionamento para atividades de

capacitação voltadas para os jovens, para o primeiro emprego. No que diz respeito ao empreendedorismo, na Prefeitura do Rio de Janeiro temos projetos como a Usina de Inclusão Social, a Escola Carioca de Empreendedores. Na proteção básica não vemos se consolidando políticas de assistência social. Temos basicamente projetos e programas do governo federal e poucas ações do município voltadas para estas necessidades, que deveriam ser vistas no âmbito do município. Minha questão, portanto, diz respeito ao que âmbito em que se coloca esta saída pelo direito ao trabalho, uma vez que há diferentes leituras sobre isso.

Luciléia Baptista: Sou assistente social do CRAS de Itaboraí, me formei ano passado pela UFF. Minha monografia (orientada pela professora Maria Teresa) não foi sobre assistência, mas fiz estágio nesta secretaria, aqui no Rio de Janeiro. Acompanhei toda a mudança dos assistentes sociais da saúde para a assistência, tive certo contato com os fatos. Com relação à experiência como profissional penso que é muito complicada. Enquanto vocês falavam fiquei pensando sobre como em meu trabalho acontece exatamente o monitoramento do Bolsa Família, dos benefícios e condicionalidades - por exemplo, se a criança está ou não indo para a escola. Neste momento trabalho como contratada e preocupa-me o que posso fazer para ter uma prática reflexiva neste campo, com as famílias, nas escolas em que faço visitas, ou seja, ter saídas para poder agir.

Penso que não podemos ser idealistas, quando temos uma compreensão dialética da realidade, em pensar que o SUAS (ou qualquer outra política que surja) não faça parte da conjuntura em que nos encontramos. Vivemos um momento de ofensiva do neoliberalismo e em nenhum momento conseguiremos que um programa beneficie a classe trabalhadora. Ao contrário, quanto mais se tirar, melhor será para a burguesia. Então temos que pensar estes aspectos e trabalhar, enquanto categoria, para reverter esta situação. Aliás, não só como categoria, mas de forma que discutamos estas questões com todos os profissionais que trabalham na assistência social.

■ Mavi Rodrigues

Tentarei responder em bloco as questões, porque elas me parecem muito próximas. Embora distintas, encontram-se articuladas. Quero começar pelo que Michelle pergunta: o direito ao trabalho é a âncora de uma concepção de seguridade que, na verdade, esteve presente nos países de capitalismo mais desenvolvido, e que foi possível em outro contexto da luta de classes. Ainda havia o socialismo real, que era um freio para o capital. Trata-se, portanto, de outro contexto histórico, de outra correlação de forças no plano internacional entre o capital e o trabalho, no qual o direito ao trabalho, enquanto âncora de um sistema de seguridade social capaz de alcançar patamares civilizatórios e trazer algumas reformas, possibilitava aos trabalhadores sobreviverem, se educarem, se alimentarem e fortalecerem sua organização política e seus interesses. Esta concepção de seguridade, fruto da luta da classe trabalhadora, nada tem a ver com o empreendedorismo e com a economia solidária propostos hoje. Tal seguridade tem a ver com aquele direito ao trabalho que a classe trabalhadora reivindicou de forma muito explícita desde 1848 e que irá aparecer na Comuna de Paris e retornar, com vigor, em 1917. O empreendedorismo e esta economia solidária têm muito mais similitudes com as propostas do capital de precarizar o trabalho, ampliando a informalidade e a insegurança, do que com o trabalho protegido com direitos, reivindicado pela classe operária. Quero ressaltar um aspecto da argumentação de Suely que parece-me extremamente importante: penso que temos alguma sintonia na crítica a esta assistencialização da seguridade, e temos polêmicas em relação ao significado da assistência para o Serviço Social. Suely está correta quando questiona a aposta no trabalho informal, uma vez que esta não é uma proposição colidente com a acumulação de capital, que joga para que o preço da força de trabalho no Brasil seja vil. Tem razão ao questionar esta saída, porque saída não o é! Não estamos nos confrontando com o capital ao acentuar inserções precárias e informais. Isto faz parte da forma como o Brasil transitou para o capitalismo: o moderno não rompeu com o atraso, o moderno conviveu, se apropriou e reatualizou o passado como uma de suas formas de desenvolvimento. Queria acentuar outros autores, que

buscam tratar a particularidade da transição para o capitalismo no caso brasileiro. São autores marxistas que não foram enfatizados por Suely e que, embora não tratem explicitamente da relação do trabalho informal com a acumulação de capital no período atual de sua financeirização - tal como Chico de Oliveira está tentando tratar o tema -, são fundamentais à compreensão do peso do atraso e do moderno nesta transição particular do capitalismo no Brasil, que são Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes. São autores que não podem ser lateralizados, porque tentaram entender justamente as particularidades dos elementos de atraso, a centralidade destes, na construção do Brasil moderno, o porquê que este moderno se sustenta no atraso, quais são os elementos estruturais e conjunturais que moldam este fenômeno. É importante nos remetermos a estes intelectuais por que eles nos dão elementos para entender que o empreendedorismo e o trabalho informal não são alternativas. Educar meninos a fazerem velas com cheirinho de morango não é a saída, até por que há uma relação de complementaridade, de funcionalidade, entre a indústria que produz barbeadores e espelhos e o ambulante que povoa os centros das cidades. Há que se entender que por este caminho não apontamos alternativas.

Quanto à alternativa, para o assistente social neste quadro de expansão da assistência mudar de área de trabalho não leva a nada, até por que se a tendência é de assistencialização da seguridade, para discutirmos políticas sociais daqui a um tempo teremos que debater a assistência social. A assistência ganha magnitude e centralidade, independente de concordarmos ou não com esta perspectiva teórica, e é preciso entender que esta é uma tendência não apenas brasileira, mas mundial. Ela pode se dar via filantropização do social, via parcerias com a sociedade civil. Foi o que Fernando Henrique fez, a contrapelo da LOAS e da Constituição Federal de 1988, desconstruindo aparatos públicos para referendar o voluntarismo, quando - pela mesma medida - fechou a LBA e criou o Programa Comunidade Solidária. Mas a assistencialização pode se dar por outro meio, inclusive enfatizando a ação pública do Estado. Notem: embora o governo Lula venha mostrando um respeito à LOAS, um investimento e uma aposta no caminho da assistência radicalmente distinto da destruição

promovida por Fernando Henrique, tem promovido por vias paradoxais um seguridade social pública assentada na assistencialização das políticas sociais. O que o atual governo está mostrando é que o neoliberalismo não acaba com as políticas sociais, ele as ressignifica. Assim, não adianta o assistente social mudar de local de atuação: este fenômeno o atingirá de alguma maneira.

Mas como atuar na assistência social com todos estes constrangimentos e não partilhando desta concepção de seguridade? Como atuar na resistência ao neoliberalismo no cotidiano institucional para fortalecer perspectivas afiançadoras de direitos, que tenham a ver com a imagem que o Serviço Social construiu, o projeto ético-político que (lamento o que afirma Marcelo Garcia) não tem dono, tem hegemonia construída nos debates plurais da categoria?

Há um ganho no SUAS que precisa ser aproveitado por nós, mesmo na defesa de uma concepção de seguridade social que vá na contramão da Política Nacional de Assistência Social e do quadro neoliberal que assistencializa a seguridade. Refiro-me à perspectiva de afirmação do controle social das políticas de assistência. Diferente do período FHC e de tudo o que tivemos na assistência, o SUAS dá materialidade a uma política, que podemos questionar, mas que afirma o controle social, controle popular. Temos que apostar fichas na organização dos usuários, fazer com eles o debate sobre a seguridade social e os direitos sociais, apostar na politização de nosso público-alvo. Está na LOAS: a assistência é uma política pública afiançadora de direitos. Mas ela só se tornará, efetivamente, pública e afiançadora destes direitos com a mobilização dos sujeitos políticos! Não é a lei que vai lhe dar vida material. Uma saída é esta, na defesa de uma concepção de seguridade que não se reduza à assistência social. É um caminho promissor, embora não seja a única saída.

Por fim tentarei responder à provocação se a parceria entre Estado e sociedade civil como um princípio que está no SUAS pode vir a fortalecer o conservadorismo na assistência social. Penso que o conservadorismo que possivelmente o SUAS pode trazer não está aí. O SUAS traz a possibilidade, pela primeira vez na história do país, de afirmar a política de assistência como uma política pública, de responsabilidade primordialmente do Estado. O que isso significa? É a possibilidade de, nos

rincões deste país, havendo orçamento para tanto, construir instrumentos mínimos de proteção social: os CRAS's. E isso não compete às ONG's, mas ao Estado e ao município! Nem tampouco se pode sustentar que o SUAS reitera aquela relação promíscua entre público e privado presente no governo FHC. Mas, vejam bem: se houver orçamento. Se ele não lhe for destinado, a primazia se dará em programas de transferência de renda - que é o que o Estado tem feito até agora.

O que devemos nos perguntar é se esta Política Nacional de Assistência Social com primazia nos programas de transferência de renda é afiançadora de direitos. Parece-me que não. Resolve o emergencial, que é importante? Sim, mas tem um limite. O que temos que discutir não é a relação, o princípio, dos convênios que o SUAS abre, porque isso já existia de forma vexatória antes: quem acompanhou os escândalos da assistência nos governos Collor e FHC sabe do que estou falando. Agora isto toma alguma visibilidade - o tal controle social. Sabemos que o orçamento público é uma "caixinha preta": mesmo caindo, ninguém abre, ninguém vê, é algo esquisito, mas é fundamental o tomarmos como uma demanda de pressão dos usuários para conhecê-lo e termos transparência.

O que me parece extremamente conservador é a filosofia do SUAS, suas diretrizes. Se olharmos atentamente os documentos que veiculam esta filosofia ou diretrizes, podemos notar que eles enfatizam a anomia, partindo muito de Robert Castel, da concepção de desfiliação, uma concepção durkheimiana. Se olharmos as diretrizes do SUAS perceberemos que há, ali, um projeto de terceira via - não há como não dizê-lo. A ênfase não é a busca da igualdade, mas da equidade. Em tais diretrizes a família é concebida como célula básica da sociedade - ainda que seja uma família mais heterogênea. Toda a perspectiva da filosofia do SUAS é de conter a desintegração. E lembremos que a questão da integração social é uma problema para a burguesia, não para a classe trabalhadora. Portanto, o SUAS em sua filosofia é extremamente conservador, não em seu princípio de convênio entre Estado e entidades privadas. É a sua filosofia que converge para a terceira via, não para o horizonte político que o Serviço Social brasileiro tem apontado nas últimas três décadas.

■ Suely Gomes Costa

Um pouco antes de morrer, Pierre Bourdieu escreveu um artigo magnífico no *Le Monde* em que traz reflexões sobre a destruição das formas coletivas de luta. Nele, mostra de que forma a classe trabalhadora virou, por seus sindicatos, gestora de capital financeiro, planos de fundos de pensão, reproduzindo as *trade unions*, a experiência americana de seguridade para os trabalhadores. Aquilo que obtivemos de tradição de luta nos séculos XIX e XX, diz ele, foi para o chão. Até revolucionários viraram elementos de ponta da acumulação, através do capital financeiro - vejam a atual estrutura sindical brasileira. Os fundos de pensão, que são isso, hoje, estão sendo administrados pelos sindicatos. Compartilho com Mavi de certo pessimismo que ela revela neste caminhar da política de seguridade social, especialmente a da assistência. Eu diria que interessa muito pouco pensar formas antigas de luta. O campo assistencial não é contrário a lutas que ocorreram nos séculos XVIII, XIX e XX, pelos caminhos mais estapafúrdios - pela Igreja na América Latina, através da Teologia da Libertação, pelo movimento de mulheres do século XVIII, em que feministas francesas foram degoladas quando pediram igualdade de direitos, pelos movimentos dos negros que hoje estão batendo o pé e revelando uma nova série de questões. Este mundo está bem mais conturbado, certamente, que o dos tempos passados. Mas temos que rever, também, parcerias de luta. Estamos diante de outra questão que é a concepção de direitos universais ou diferenciados. Os direitos diferenciados estão como que apagando a primazia da universalidade que nos torna seres iguais, que nos torna pessoas. Há movimentos de pessoas de muitos tipos: de pessoas de uma única perna, de mulheres com cabelo esticado ou com cabelo arrepicado etc. Enfim, trata-se de uma questão primordial, em relação ao que é a universalidade nesses nossos tempos. Quase levo uma surra num evento de um movimento feminista (sou feminista) pelo que afirmei sobre a Lei Maria da Penha. Eu quero um Código Penal para todos, não um para mulher, outro para negros, outro para índios. Nada disso. Temos lutas específicas, mas elas têm que estar subordinadas às lutas gerais. Esta é uma questão de fundo no encaminhamento da seguridade social, não há como abrir mão disto. Isto ajuda a pensar o balanço crítico da assistência, conforme levantado por vocês. Concordo que neste horizonte tão curto de avaliação

destas políticas, há muito pouco a dizer. Não tenho máquina de futurologia, nem leio em bola de cristal. As conjunturas se movem com uma rapidez tão grande, que não sou capaz de fazer tantas afirmações. Prefiro apostar na capacidade humana de resistência. Foi assim na época de Espartacus, na antiguidade romana; continua sendo assim nos tempos atuais: temos capacidades de resistir das mais diferentes formas e caminhos. Não estou muito preocupada com a extensão da política de assistência pelo país afora, se temos consciência do que isso significa e das contrarreformas ou contrarrevoluções que isto pode ensejar. Esta realidade social é dialética, não se move em um único sentido. Temos que ter absoluta clareza de que todas as políticas assentadas em trabalho e renda estão voltadas (e por isso são públicas) para a manutenção deste excedente mantido no trabalho informal. O crescimento do Brasil depende dele, a taxa de exploração depende dele. Do mesmo jeito que a Nike manda fazer tênis no interior da Indonésia, o Brasil precisa dos grotões do Nordeste e da Amazônia, e de onde for possível, para manter baixas as taxas médias de salário. Faz-se isso com o trabalho das mulheres, com o trabalho das crianças. Então, temos que nos perguntar: direito a que trabalho, cara-pálida? É uma das questões cruciais de hoje. Que trabalho? Afinal, o não-trabalho recebe rios de dinheiro, está montado no dinheiro. Vocês já viram ricos trabalharem? Não conheço um! Se houver, está no inferno, porque está traíndo sua classe.

Temos problemas sérios de distribuição de riquezas, mas este é um problema do socialismo, não do capitalismo. Estamos dentro de uma forma capitalista de viver. Nós, assistentes sociais, somos das classes médias, e extremamente vulneráveis aos atrativos ascensionistas que estão nelas. Há valores que ajudamos a construir. Ter autopercepção diante da pobreza não é apenas olhá-la, mas nos vermos nesta relação. Por quê? Nós pagamos salários ínfimos às nossas empregadas domésticas, aos operários que vêm fazer trabalho em nossas casas. Há pessoas que sequer sabem quanto devem ganhar. Dizem: “Eu faço, sim, senhora. A senhora me dá o preço”. No valor trabalho estão também embutidas formas de trabalho informal. Há costureiras exploradíssimas! As boutiques empregam em larga escala o trabalho feminino em casa. Estas mulheres ganham dois a três reais por

peça que é vendida a duzentos reais ou mais. Sugiro que vocês vejam dois filmes: um se chama “A corporação”. Nele há, inclusive, um debate com Noam Chomsky; é genial. Vejam, para terem uma idéia da extensão dos problemas do mundo em que vivemos hoje. O outro, que vários de vocês devem ter visto, é o “SOS Saúde”, do Michael Moore, que mostra as corporações da saúde.

Há uma esquizofrenia solta neste capital, que conseguiu “chupar” o planeta Terra a ponto de estarmos vivendo os problemas climáticos de hoje. E não temos fontes de energia imediata para substituição do petróleo. Há uma conjuntura extremamente tensa no que diz respeito a possibilidades de mudança. Podemos pensar o quanto é difícil estender qualquer política do ponto de vista público, ainda que seja para subsidiar a vida destas pessoas, para que possam ficar em pé e concorrer com a mão de obra do trabalho formal. Não há nenhuma igualdade aí; e essa é uma das contribuições mais generosas de Marx no estudo sobre o salário médio: uma média extraída de diferentes remunerações por trabalhos como os de crianças, de mulheres, de homens. Temos ainda diferenças salariais entre negros e brancos, entre homens e mulheres, entre negros, mulheres e brancos no setor informal. Temos uma caixa de conflitos nas relações entre o trabalho formal e o trabalho informal.

Portanto, não fico tão preocupada com esta centralidade e extensão da política de assistência. Obviamente, todas as forças atuam (e não é à toa que Lula está ganhando os grotões) como forças de manutenção deste trabalho informal *ad eternum*, enquanto for compatível com o processo de acumulação. Este é um desafio. Mas não colocaria (repito, não tenho bola de cristal), no entanto, isso como impossibilidade de assegurar composições de formas de organização política diferentes das que temos. Este quadro pode engendrar e soltar vários demônios que estão presos. Não tenho sobre isso uma perspectiva pessimista. As relações entre Estado e sociedade civil, de certa forma, se organizam nestas tensões, que se agravam. E que se agravarão mais com a atual crise. O único prognóstico que faço é do agravamento da crise.

Quanto à seguridade social com um todo, temos que as políticas de previdência social e saúde estão entregues ao setor privado. Existe uma previdência para a classe média e para

os ricos, e outra previdência para pobres. Existe uma saúde para ricos e outra saúde para pobres. Isso está consolidado. Os Estados Unidos estão tentando reverter este quadro, agora, com o universalismo (vejam os impactos que eles estão vivendo no filme SOS Saúde para que compreendamos os que podemos viver aqui). Então, um balanço crítico não pode abandonar esta perspectiva conjuntural de crise. A política do trabalho do passado não é a política do trabalho do presente. O que não quer dizer que as pessoas não tenham que ter direitos, como o direito ao trabalho. Mas não concordo que eles tenham que ganhar o mínimo. O salário mínimo é fixado por uma bolsa de bens correntes em que grande parte desta cesta é produzida por trabalho sem preço - esta é a grande perversão do crescimento brasileiro. Podemos ver o exemplo da China, mas encontraremos o mesmo processo na Índia e nos países que formam o antigo Terceiro Mundo. A China resolveu “botar para quebrar”, de qualquer jeito, com esta população morrendo de fome. Além de pagar salários muito baixos, produz muito mais do que produzia, numa altíssima produtividade. Mas eles resolveram apostar nisso... Ninguém consegue preços mais baratos pelas mercadorias que os chineses produzem para o mundo. Nem sei como o Partido Comunista chinês consegue manter uma maluquice destas. Num dia desses, procurando presente de Natal, encontrei uma caixa de lenços lindos, bordados a mão, chineses. Perguntei o preço, o vendedor me informou: “R\$ 4,00 cada lenço”. Aí, não levei nenhum, apesar da atração do preço baixo. Pensei: para chegar ao Brasil por R\$ 4,00, esta mulher ganhou centavos (lembrando que ainda há o custo do transporte). Não temos sequer consciência destas relações internacionais, que são outro ponto importante. Uni-vos, pessoas do mundo todo! - mas não podem ser mais apenas os trabalhadores... É preciso uma nova palavra de ordem. Este povo que está na China, na Malásia, em inúmeros países, vivem processos idênticos para sustentar meia dúzia de cidadãos e sua esquizofrenia por riqueza e poder. Então, um balanço crítico não pode desconsiderar esta conjuntura, que tem tais características.

Penso ser difícil fazer prognósticos, para o bem ou para o mal, em uma conjuntura tão complicada. Concordo com Mavi em relação ao empreendedorismo. É uma distorção a mais nesta história. Fui a um seminário no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, e num debate na área

de gênero, assisti exposições sobre economia solidária. Havia pessoas da Inglaterra, da Suécia e de vários outros países. Havia os que queriam eliminar a moeda como instrumento de troca. Então, por que uma aldeiazinha da Suécia troca comida por blusa de tricô, havia quem pensasse que tinham achado o caminho da desmonetização da economia... Não bastasse isso, apresentaram como símbolo do movimento solidário o deus Shiva, de muitos braços... Para dar conta de tantas coisas... Hilário! Imaginem o que é, em pleno final de século XX, produzir tudo o que você consome? Nem que voltássemos à vida tribal, com formas elementares e rudimentares de sobrevivência, isto seria viável. Hoje, índios usam Nike! Ou seja, a economia solidária nesses termos é uma fantasia. Não quero desarticular tese de ninguém, mas há por pensar esta conjuntura com seus caminhos e descaminhos, inclusive os que Mavi nos indica sobre a ampliação de formas assistenciais. Não tenho dúvidas quanto a isso: é uma medida para manutenção da força de trabalho que é excedente e que regula o preço daquela que está no trabalho formal.

Quanto à sociedade civil, vejo com surpresa os novos movimentos que estão surgindo. É só consultar a *internet* para, num passeio rápido, mapear estas tendências, sentimentos de ligação... Inclusive, agora, na própria eleição de Obama - que está muito comprometido com todo o capitalismo que aí está -, mas que também descarrega sobre ele uma série de demandas nada fáceis de resolver. Ele ficará num impasse entre o que disse e o que pode fazer. Será uma sinuca de bico.

Mas penso que esta centralidade pode ser um grande negócio para quem está preocupado com a reorganização das formas de luta e de resistência. Então, não sou tão pessimista quanto alguns.

Rosângela Pereira: Os elementos que vocês apresentam muito contribuem para a análise dos assistentes sociais da Prefeitura. Assim como o artigo de Mavi, a que Suely se referiu. Ao fazer sua leitura, nos reconhecemos nele, é o que ocorre em nosso cotidiano.

Gostaria que Mavi comentasse a seguinte situação. Trabalho na educação, mas minhas tarefas são monitorar as famílias. Então estudamos cinco anos para ao final fazer atividade que qualquer pessoa de nível médio faz: isto não é Serviço Social. Temos orientações de gestores que também são assistentes

sociais. Assim, é uma concepção não só de parlamentares ou de gestores de outras profissões, mas de assistentes sociais que encaram estas tarefas como o trabalho do Serviço Social, o que o empobrece muito.

Quanto aos convênios minha dúvida é de outra ordem. A Prefeitura tem muitos convênios e recebe verbas do Governo Federal para montagem dos CRAS's e dos CREAS's. É muito dinheiro. Segundo uma colega, algo em torno de dois milhões para a proteção básica, três milhões para os CREAS's, um milhão para a montagem de equipamentos. Nós, que somos assistentes sociais, não temos o controle social destas verbas, o que nos dificulta organizar os usuários. Uma sugestão para a Comissão de Assistência do CRESS poderia estar aí: trabalhar sobre este controle social para que os assistentes sociais possam multiplicar estas informações. Queria, ainda, que Mavi falasse sobre a assistencialização do Serviço Social. Vejo isso na Prefeitura e colegas de Itaboraí e Nova Iguaçu afirmam que também vivem este processo.

Para a professora Suely, embora a pergunta que farei possa parecer pouco educada, porque ela é um tanto delicada, vou apresentá-la. Marcelo Garcia utiliza muito a proteção social em seu discurso. Há quem concorde e quem discorde desta concepção. Mas ele se utiliza de textos e tem, inclusive, uma biblioteca na prefeitura em homenagem à senhora. Gostaria de saber que avaliação (já que Mavi já se expressou a respeito no artigo público a que este debate se referiu) a senhora faz da implementação desta política. Há textos que subsidiam as ações, mas nem sempre fazemos o que nossos mestres estão dizendo. Coloco esta questão por que há uma grande cisão na Prefeitura entre o intelectual e o operativo. "A universidade é uma coisa, o trabalho é outra. Esqueçam tudo o que aprenderam!", dizem. Isto vai contra qualquer preceito de nossa categoria e de nossa formação.

■ Suely Gomes Costa

Conheci Marcelo na década de 90. Ele foi meu aluno, em uma disciplina sobre gênero. Depois, foi meu bolsista - como tal teve um bom desempenho na disciplina e este, naquela ocasião, era meu critério de seleção e ele assumiu esta bolsa de iniciação científica. Fez um excelente trabalho no projeto que resgatava a memória da assistência social no Estado do Rio de Janeiro. Foi muito competente; produziu, inclusive, uma exposição de documentos de época. A partir daí, ele

seguiu seu rumo e o perdi de vista.

Algum tempo depois ele se tornou secretário; nunca mais o tinha visto. Não eram relações pessoais, embora às vezes tomássemos um guaraná juntos. Também fui orientadora de sua monografia. Nesta época, já estava em debate a noção de proteção social. Vou resgatar um pouco minha trajetória, porque isso tem a ver com pesquisas que desenvolvi. Após um texto que escrevi, em 2000, sobre Castel, não voltei ao assunto. E não o fiz pelo seguinte: eu também faço história e mergulhei no estudo dos processos de trabalho da casa, das relações domésticas, dos que organizam o trabalho invisível que manterá esta força de trabalho sobre a qual me referi. Ao mesmo tempo, produzi uma linha de pesquisa com a professora Raquel Soihet, da História (UFF), sobre a segunda onda feminista, colocando questões que envolvem lutas por direitos diferenciados, dentro do feminismo, em especial, por direitos reprodutivos. Minha trajetória, então, deu uma desligada dos temas tratados anteriormente sobre a profissão, embora eu estivesse pesquisando cidadania e saúde reprodutiva, uma marca de minha trajetória feminista. Isso se deu em pesquisa no HUAP (Hospital Universitário Antonio Pedro) onde passei, de 1996 a 2005, trabalhando como assistente social, observando salas de planejamento familiar e a tragédia que é a cobertura ao ciclo gravídico-puerperal considerando taxas de mortalidade materna e perinatal. Atuei muito neste campo; conseguimos contribuir com o fechamento da maternidade do Hospital Antônio Pedro, que entrou em reformas. Isso foi um outro problema, porque as mulheres foram obrigadas a usar hospitais sob péssimas condições de atendimento... Mas, reformada, hoje é uma maternidade padrão, embora só atenda as mulheres de alto risco - as de baixo risco estão na rede conveniada ao SUS. A medicina privada não arca com os altos custos de partos de alto risco. Então, pude estudar e escrever sobre todas estas questões, no campo da saúde, e me desliguei desta polêmica em torno da profissão e da assistência social, por completo. Um dia, recebi um convite de Marcelo para fazer uma problematização sobre a noção de proteção social. Fiz o que fiz aqui, disse as mesmas coisas ditas aqui. Antes disso, ele me convidou para prestar depoimentos destinados à produção da memória da assistência, com outros professores da Escola de Serviço Social da UFF, matéria, essa, publicada

em um Caderno editado pela Secretaria. A seguir, recebi a homenagem - acredito que por reconhecimento, porque ele sabe que estudo muito... Doei grande parte de minha biblioteca para a Secretaria. Estive com ele, como secretário, umas quatro ou cinco vezes. Em uma delas, no aeroporto, íamos ambos para Belo Horizonte: eu, para um encontro feminista e ele, para um evento na área da assistência social. Minha relação com Marcelo é esta.

O que quero afirmar é que o que eu produzi sobre proteção social é muito preliminar. Este material dá indicações, mas não o aprofundei, ainda estou devendo esta contribuição. Mas vou fazê-lo, espero fazê-lo, combinando-a com as pesquisas que tenho sobre o trabalho no mundo da casa. É por isso que trato - com tanta revolta - esse trabalho não pago que acaba conformando o salário mínimo brasileiro. As mulheres fizeram, desde o século XVI, as roupas da casa, a comida que o trabalhador comia e tudo o mais. Minha avó fez sapatos para meu pai - ela morava no interior de Mato Grosso e não havia sapataria; ela me narrou isso em depoimento. Nesta cesta de bens, entrou, por muitos séculos, aquilo que mulheres e crianças produziram. Vem daí meu olhar crítico sobre a manutenção do trabalho informal neste país e seu significado econômico para a acumulação de riquezas, uma das coisas mais perversas que o mundo já produziu. Esse trabalho incide sobre o direito ao salário justo e não sobre esta droga de salário que remunera deste jeito. Não quero uma sociedade assim! Estou consciente da extensão desse crime contra a humanidade. Para mim é igual ao holocausto; tão grave quanto ele.

Então, tenho uma relação civilizada com Marcelo. Mas ele sabe que sou marxista, conhece minhas referências. Há pouco tempo tivemos um diálogo que ele reproduziu em sua página na internet, questões que penso sobre a própria formação marxista entre nós. Penso que em muitas coisas ela não está ajudando. Ajudou na tomada de consciência, mas não em outros aspectos, como dominar melhor os processos sociais deste país. Penso que Marcelo se apropriou, sim, de uma idéia que está formulada naquelas indicações mais preliminares. Mas ela é bem mais complexa. Tenho podido trabalhá-la na pós-graduação da Escola, onde ministro cursos sobre proteção social (é o terceiro que leciono). Isto está me obrigando a estender o campo de análise, porque no estudo com os alunos,

aprendo, base para pensar em algo mais denso. Parece-me que Marcelo foi “com muita sede ao pote” nesta incorporação de um conceito, que é importante, mas que, em si, não está traduzido em toda a sua complexidade e contradições. Temos, então, uma relação civilizada. Acompanhei algumas questões de plano pessoal há algum tempo, mas é apenas isso. Quem se aproxima de mim pode ter qualquer inserção político-partidária; não discrimino ninguém. Pouco me importa se é gay, se é lésbica, se é negro ou branco, nada disso conta; me relaciono bem com pessoas diferentes de mim.

Lisamar Simões: Trabalhei em duas gestões do atual secretário; é capitalismo selvagem, mesmo. Pode parecer um desabafo, mas vivi tudo isso. Vários assistentes sociais adoeceram, estão doentes, devido à implementação desta política nefasta com os trabalhadores e que gera impactos sobre a população. Não há sistematicidade, não há continuidade, é um trabalho solto.

■ **Suely Gomes Costa**

Isto não conheço.

Penso que você tem fóruns para isso, chamem-no para uma reflexão.

■ **Mavi Rodrigues**

O que gostaria de fazer é responder a duas provocações que Suely me apresentou.

Não sou futuróloga, também, nem tenho a ambição de sê-lo. Quando aponto tendências, parto de uma análise científica e objetiva do real e de seu movimento imanente. Não há, ali, nenhum truque de mágica, nem qualquer ambição. Isto é possível, tanto que Marx apontou tendências.

■ **Suely Gomes Costa**

Mas se enganou!

■ **Mavi Rodrigues**

A Lei Geral de Acumulação, o que está por trás da acumulação, é uma tendência - e há contratendências. E nisso ele não se enganou! É só observarmos a relação entre o trabalho informal e a acumulação de capital predatória da atualidade. Esta dinâmica do capital ele descobriu lá no Século XIX. Óbvio que exige uma série de aprofundamentos.

■ **Suely Gomes Costa**

A classe trabalhadora não se tornou uma classe revolucionária, a não ser

em algumas conjunturas, o que é uma tragédia para esses tempos que estamos vivendo.

■ **Mavi Rodrigues**

Isto é uma grande polêmica. Mas você há de concordar que na Lei Geral de Acumulação de Capital há movimentos em que podemos descobrir a regularidade, a processualidade do real e projetar. Óbvio que projeções são sempre passíveis de ter formas ainda muito distantes do que será o real. Mas não estamos falando de futurologia, mas de tendências objetivas do real passíveis de serem apreendidas cientificamente.

■ **Suely Gomes Costa**

Mas ela pode mudar, não pode?

■ **Mavi Rodrigues**

Pode, pode mudar. Até mesmo por que - e aqui aceito uma outra provocação sua - o meu profundo pessimismo tem sido apontado por companheiros muito próximos, pessoas que têm polêmicas com minha análise política e com minha análise profissional.

Quero afirmar que este pessimismo profundo e racional ancora-se no otimismo da vontade, de Gramsci. De meu ponto de vista, se não conseguimos desvendar os nortes possíveis que, inclusive, confrontam nossos interesses, não há sequer como nos mobilizar e alterar o real para que ele possa se aproximar daquilo que queremos. Não é, portanto, um pessimismo com relação ao futuro ou à humanidade. Na verdade sou uma profunda otimista quanto à superação do capital. O capitalismo, tal como está, envenenando água, matando homens, este não tem futuro. O futuro está em uma transformação radical desta sociedade. Portanto, este profundo pessimismo da razão se nutre de um profundo otimismo da vontade. É a possibilidade de compreendermos o real e o alterarmos.

Mas quero dizer duas coisas que são importantes de serem entendidas e conduzidas desta forma no debate, quer seja com Suely ou com Marcelo Garcia.

Primeiro é preciso entender que Suely e Marcelo são pessoas distintas. Podem ter perspectivas teóricas que converjam sobre determinados aspectos, mas isso de forma alguma apagará suas trajetórias e suas diferenças. Suely, como afirmei na abertura deste evento, foi uma interlocutora respeitável e respeitosa no debate que se travou sobre as diretrizes curriculares. E não há, aqui,

nenhuma avaliação moral. Por sua vez, quando, diante das controvérsias sobre as repercussões de se concentrar toda a categoria profissional da Prefeitura do Rio de Janeiro na Secretaria Municipal de Assistência Social se diz, o tempo todo, que o Serviço Social tem dono, quando se rebate a análise crítica e a ação política do CRESS do Rio em face do SIMAS com alegações vitimizadoras de perseguição pessoal, turva-se o debate. E isto nunca pode ser atribuído a Suely: é fundamental distinguir as pessoas.

A outra questão é que a crítica ao SIMAS não pode ser empreendida como uma crítica pessoal. Isto é um erro! O SIMAS é um projeto de governo, que começa antes de Marcelo, em 2001!

■ **Suely Gomes Costa**

E que se alinha ao Ministério de Desenvolvimento Social em todos os níveis!

■ **Mavi Rodrigues**

Sim! Então, por favor, ao fazer a crítica ao SIMAS não podemos, em hipótese alguma, aceitar que isso se reverta em uma crítica pessoal ao secretário. Não se trata de satanizar aqueles que estão elaborando ou gerindo as políticas e os programas sociais. Fosse assim, a crítica ao SUAS seria uma crítica a nossas companheiras, com quem temos interlocução substantiva ao longo de décadas, e que encontram-se à frente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Isto não é verdadeiro, nem este tratamento nos faz avançar em nada no debate, nas nossas preocupações teóricas e políticas, nem as de nossos companheiros que em determinados momentos de sua trajetória podem defender pontos de vista políticos e teóricos distintos dos nossos. Além do mais, vale destacar que num mesmo campo ideopolítico é possível existir divergências, que devem ser enfrentadas respeitosamente para fazer avançar o debate. O marxismo que melhor enriqueceu a análise do real, que é capaz de elucidá-lo em sua diversidade e sua dinâmica, é o marxismo que incorporou a autocritica. Não é o marxismo dogmático, ortodoxo, que se fechou para a dialética.

Quero concluir com algo que penso que é o bom do debate, que o enriquece. Afirmo que temos concordâncias, eu e Suely, na análise mais ampla, crítica, quanto à possibilidade de uma tendência de assistencialização da seguridade social, ou seja, uma preocupação em relação a esta expansão e centralidade

que a assistência social toma, hoje. Isto pode indicar, ao invés de um avanço, algo preocupante, que não é resistência ao neoliberalismo ou mudança no quadro real. Penso que há uma divergência - e talvez aqui se coloque uma possível convergência entre Suely e Marcelo, mas não é um debate personalizado, mas uma outra perspectiva de compreender o Serviço Social, que tem que ser respeitada, mas debatida. Refiro-me à centralidade da assistência social no Serviço Social. Não consigo me convencer - e sempre me recoloço esta questão - de que o que fazemos na saúde ou na educação (assistimos às pessoas) seja assistência. Mesmo ampliando a envergadura da intervenção do Serviço Social na assistência em uma ótica progressista, é possível conceber a assistência social como uma área privativa ou aquela que, exclusivamente, revela a identidade do Serviço Social?

Não estou convencida disso, não estou! Penso que o que fazemos em outras esferas não se identifica com a assistência. Por exemplo, o que os assistentes sociais fazem no Judiciário está a mil léguas de distância da assistência.

■ **Suely Gomes Costa**

Defendo que é assistência!

■ **Mavi Rodrigues**

Este debate temos que fazer. E isso não nos diminui por pensar diferente. Se cada uma, reafirmando seus pontos de vista, se colocar questões, é um avanço para a categoria, para nós mesmas, para o debate, para a reflexão sobre as particularidades desta profissão, seus rumos, seu futuro. Mais ainda: a identificação do Serviço Social com a assistência social pode trazer elementos do passado com os quais já rompemos e que são extremamente conservadores. Há, aí, toda uma polêmica em relação às pioneiras, em relação à análise da história da profissão. Suely defende seu ponto de vista de maneira lógica, argumentativa, honesta e coerente, mas da qual discordo. É neste trilho que o debate tem que seguir, evitando a partidização dos que são contra ou a favor de Marcelo Garcia. Este rumo aponta um caminho sem volta.

Esta categoria amadureceu enfrentando de maneira séria, honesta e dura suas polêmicas internas. E - é importante dizer! - dentro de um mesmo campo ideopolítico, o campo do que podemos denominar de renovação crítica do Serviço Social.

O que vale, portanto, é a máxima iluminista: brigam as idéias, mas não brigam os homens.

Pacto Federativo e Assistência Social: O Papel do Estado e do Município

Dia 9 de dezembro de 2008

■ Hilda Corrêa de Oliveira *

Boa noite. Quero dizer à direção do CRESS-RJ sobre minha satisfação em ver esta SubComissão de Assistência Social reativada, embora em final de ano a presença de profissionais sempre esteja mais dificultada. De qualquer forma é muito positivo encontrarmos periodicamente para discutir esta política, uma vez que em torno dela há várias polêmicas instaladas para o Serviço Social.

Gostei muito quando recebi o convite para tratar este tema, primeiramente em função de inquietações que tenho tido com as funções do governo intermediário (dos estados) no que se refere à política de assistência social. Os papéis e funções do governo federal, assim como os papéis e funções da esfera municipal, estão muito claras na política - no caso destes últimos, a responsabilidade maior pela execução dos serviços. Já as obrigações da esfera estadual estão nebulosas até o momento.

Como o tema a discutirmos é o pacto federativo, procurei retomar uma reflexão

sobre a natureza da Federação (mesmo do ponto de vista do Direito Constitucional e do Direito Administrativo), para pensarmos o que significa termos um Estado federativo. Também recorri à Constituição Federal de 1988 como referência básica. Minha contribuição, então, fará alguns destaques iniciais sobre a natureza da Federação para, a seguir, me ater à assistência social e ao que cabe a esta esfera intermediária, os governos estaduais.

Em um Estado federativo existe, sempre, a presença de um poder relativamente centralizado. Não há no mundo, um exemplo de federalismo sem poder centralizado. Ele sempre determina o estabelecimento de normas gerais para o governo central e prevê, ainda, certa descentralização e normas particulares para as demais instâncias de governo. No caso do Brasil, a estrutura federativa é intocável. Já o era em constituições anteriores e a Constituição Federal de 1988 o reafirmou. Uma informação que me surpreendeu recentemente foi que

* Hilda Corrêa de Oliveira
é assistente social e ex-
presidente do CRESS-RJ.

Há estudos em que esta tendência a municipalizar as políticas públicas é reconhecida como oportunidade de expansão da democracia.

no conserto das nações, o Brasil, como um Estado federativo, tem um ente inovador neste tipo de experiência, que é o ente municipal. Isto por que o Estado federativo prevê estados regionais que se agrupam, constituindo a Federação. Normalmente, portanto, existem apenas dois entes: a União e os estados. No caso brasileiro, temos um terceiro ente: a esfera local, o município. O Brasil é a única (ou uma das únicas) experiência no mundo em que este terceiro ente existe como parte da Federação, tendo reconhecida sua autonomia de governo e decisão, com suas próprias casas (executivas, legislativas e judiciárias) constituídas. Esta não é, portanto, uma experiência muito comum. Há autores que afirmam que o federalismo brasileiro é atípico, por esta valorização do ente federativo municipal. Conectei esta informação com o fato de que a partir de 1988, especialmente no que se refere aos esforços pela ampliação da democracia, o ente municipal vem ganhando prevalência na formulação e na execução das políticas públicas. Há estudos em que esta tendência a municipalizar as políticas públicas é reconhecida como oportunidade de expansão da democracia. Comungo muito desta idéia, pude trabalhá-la em minha dissertação de mestrado. À época li estudos de Milton Santos, que aprofunda o debate da democracia valorizando o espaço local.

O ideal federativo brasileiro não é uma novidade deste período. Ele já aparece na própria independência do Brasil. Constitui-se como bandeira na luta dos republicanos. Formalmente, a federação já se instala com o início da República, no final do século XIX. Naquele momento, as províncias (“partes” do Estado ao longo do Império) transformaram-se, automaticamente, em estados e obtiveram autonomia. Naquela ocasião, a muitos estados faltavam condições econômicas para atender às tarefas que lhes cabiam, dada a profunda diversidade de condições entre as regiões e estados do país. Um país com realidades regionais bastante diversificadas, grande extensão territorial, teve naturalmente poucas condições para uma evolução desta organização. Talvez por isso sempre prevaleceu uma tendência a tudo esperar do poder central, da capital, o que se prolongou desde o período da República até os dias atuais. Com a Revolução de 30, a União teve ainda maior projeção, com forte influência no trato do interesse geral, e o papel dos estados permaneceu reduzido. Com o Estado Novo, com

a Constituição de 1937 e o período ditatorial, mais fortalecido ficou o poder central. A tendência à centralização permaneceu mesmo com a Constituição, mais democrática, de 1946. À época, com a preocupação desenvolvimentista, houve, também, um fortalecimento da União para encaminhar as medidas que viabilizassem tal desenvolvimento, com um planejamento central - justificado pela intenção de reduzir desigualdades regionais - e com a criação, por parte do poder central, de grandes organizações para cuidar das regiões, a exemplo da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). Eram decisões sempre tomadas no âmbito da esfera central. A revolução militar de 1964 - nem seria preciso dizer - também manteve e acentuou esta centralização do poder na esfera federal.

Assim, é com a Constituição Federal de 1988 que há uma tentativa de inverter esta tendência à centralização do poder no Brasil, conferindo maior autonomia aos estados-membro e aos municípios, visando um reequilíbrio federativo. A intenção era estabelecer um federalismo cooperativo, ou seja, descentralizado, com o poder de Estado instalado de forma equilibrada e com a intenção de uma cooperação entre as instâncias de poder. A Constituição fortalece este perfil de Federação e estabelece, com muito mais força, a idéia de municipalismo. Isto impõe três níveis de descentralização: ordem total (a União), ordens regionais (os estados) e ordens locais (os municípios).

Neste rearranjo do federalismo há competências definidas para as três instâncias do Estado. Há, ainda, uma previsão de auto-organização dos estados e municípios, sujeitando ambas as instâncias aos princípios constitucionais enumerados no artigo 34 da Constituição Federal: a forma republicana; o sistema representativo (regime democrático); os direitos da pessoa humana; a autonomia municipal; a prestação de contas da administração pública (direta e indireta). Obedecidos estes princípios, os estados e municípios têm autonomia para se organizar.

Assim, qual a importância da descentralização? Ela se põe como instrumento de eficiência governamental. Por quê? Em geral, quando ocorre centralização, esta retarda decisões - que, por vezes, mostram-se inclusive inadequadas à realidade, uma vez que distancia quem está no poder da vivência do problema e da competência para enfrentá-lo. A descentralização é

um caminho interessante: aproxima o poder de Estado dos problemas a serem enfrentados e da população, o que diminui a opressão e possibilita uma aproximação entre governantes e governados, facilitando a influência destes últimos no processo de tomada de decisões.

Ainda neste debate é importante nos atentarmos à questão orçamentária. Se cada instância do Estado Federativo brasileiro tem competências definidas, algumas delas exclusivas, como dão conta de cumpri-las? A Constituição organizou a repartição de renda que, afinal, é a pedra de toque da Federação, pois mede a real autonomia dos estados-membro (e, no caso brasileiro, dos municípios) em dar conta das competências que lhes cabem. Em outras palavras, sua real autonomia depende da previsão de recursos suficientes para que possam cumprir suas atribuições. A Constituição atribuiu a criação, o lançamento e a cobrança dos tributos com exclusividade: ora cabem à União, ora aos estados e ora aos municípios. O sistema tributário prevê impostos e taxas, além de contribuições e empréstimos compulsórios para melhorias, mediante lei, para situações especiais ou extraordinárias, como o estado de calamidade. Então, há impostos e prestações pecuniárias compulsórias que são previstas para satisfazer funções estatais em geral; taxas, prestação ou remuneração de serviços específicos prestados ou postos à disposição dos contribuintes. Considerando as competências, fica determinado o que a União tributa e para qual fim, o mesmo ocorrendo em relação aos estados e municípios.

Além desta capacidade de auferir renda, via cobrança de tributos e impostos, a Constituição previu, ainda, um sistema de cotas de participação, disponibilizadas pela União para os municípios, de forma a complementar os recursos à disposição para o cumprimento de suas competências.

A mesma Constituição faz um detalhamento sobre a repartição de competências. Aquelas que são exclusivas da União estão em seus artigos 21 e 22. O que são competências de estados e municípios estão elencadas no artigo 30. Aqui há algo interessante: o que cabe aos estados? Eles têm suas competências definidas no artigo 25, que afirma que lhes cabe “tudo o que não couber à União e aos municípios”. Ou seja, os estados ficam com funções remanescentes. É um dado interessante, pois veremos que o mesmo se repete no âmbito das políticas

de assistência social e de saúde. Parece-me que isto não ocorre à toa, à medida que o próprio texto original, que é a Constituição, o deixa em aberto. Só se definem com precisão as competências da União e dos municípios. É por isso que no âmbito da assistência social encontraremos os estados com suas atribuições bastante soltas. Temos quinze anos de LOAS e os governos estaduais continuam sem muitos compromissos e funções determinadas.

Algo também interessante, quando vemos a organização da Federação, é a previsão de regiões metropolitanas pelo país. Antes da Constituição Federal de 1988 era a esfera central quem as definia. A partir dela, esta atribuição passou a ser de seus estados-membro. Em nosso caso, das políticas públicas e das políticas de seguridade social, as regiões metropolitanas ganham relevância, uma vez que há determinadas ações que possuem particularidades deste nível, metropolitano. As regiões metropolitanas são definidas na Constituição como entidades administrativas superpostas aos municípios, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum a todas as unidades componentes. Óbvio que isso tem repercussão no desenho das políticas públicas - são serviços e políticas que não devem ser pensados exclusivamente para a esfera local, mas para toda uma região que agrupa unidades municipais com problemas semelhantes, comuns, o que implica uma ação geral e uma ação da esfera estadual. O surgimento das regiões metropolitanas decorre da impossibilidade de se resolver certos problemas - próprios das metrópoles - no âmbito exclusivo e restrito do município. Um exemplo comum e bastante presente diz respeito ao abastecimento de água. Outro é o combate à poluição. Um terceiro, marcante atualmente para as políticas públicas e sociais, é o que envolve a população migrante de rua. Este é um tipo de problema que é alvo da política pública de assistência social e que exige pensar ações para a região metropolitana, não em um único município. Lembrei-me, agora, não intencionalmente, do secretário municipal de assistência social do Rio de Janeiro, que ao colocar questões sobre o trabalho com a população de rua, inclusive na imprensa, utilizava um argumento de que esta população não é do Rio, mas de outros municípios, apresentando, inclusive, pesquisas neste sentido. Aparentemente

o que está sendo dito é: “O problema não é meu, não é de minha cidade”. Ele tem razão ao afirmar que o problema não é de uma cidade, mas não em abrir mão das obrigações de formular uma política para esta questão. Mas o que quero acentuar é a importância de recuperar a idéia de região metropolitana para pensar a política de assistência social.

Lembrei-me, ainda, de registrar os princípios constitucionais de uma administração pública, que vemos serem muito pouco cumpridos e obedecidos. São eles, apenas para lembrar: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tenho dúvidas acerca de quantos são os administradores públicos que se preocupam com estes princípios. Infelizmente a administração pública fica devendo muito à população. Há, ainda, elementos que constituem a esfera pública, que a professora Rachel Raichellis sempre destaca em seus textos e que foram resgatados na discussão da política de assistência social: a visibilidade; o controle social, com a participação da sociedade; a representação de interesses coletivos, com a presença de atores que lutem e pautem demandas coletivas; a democratização; a cultura pública, que é um processo em construção, que visa superar o privilégio a interesses privados que faz parte da história do Brasil. A República brasileira tem muito pouco de público até hoje. Muitas vezes lemos sobre isso, falamos a respeito, mas ficamos impactados ao observarmos administradores tendo práticas que ferem tudo o que defendemos e que está previsto como princípio. Recentemente uma administradora pública de nosso Estado, questionada sobre sua prática equivocada e não-pública em instituição do Governo do Estado do Rio de Janeiro, respondeu aos funcionários que a inquiriam: “Mas isto sempre foi assim! Agora, por que sou eu, negra e pobre, vocês reclamam!”. Ou seja, uma prática inadequada foi justificada utilizando argumentos deste tipo, pessoais, de implicância de gênero ou de raça e etnia.

Passemos, então, à questão específica da assistência social. Esta é uma política que, embora reúna grandes problemas no Brasil (a primeira seção deste ciclo de debates levantou uma série de questões), tem aspectos que são inovadores: o fortalecimento do mecanismo de municipalização e descentralização; a idéia de um reordenamento de ações e de instituições públicas e de um comando único; a primazia da responsabilidade do Estado, todos elementos afirmados na

LOAS e reafirmados na Política Nacional de Assistência Social de 2004. São avanços a considerar, ainda que na esfera federal, desde os anos 90, tenhamos todo um desenho no sentido de responsabilizar a própria sociedade pelos serviços de assistência à população pobre. Este processo, como sabemos está associado à reforma neoliberal dos anos 90, à contrarreforma do Estado encaminhada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, à instalação do Programa Comunidade Solidária. Naquele momento o movimento era o de ignorar os ganhos obtidos com a introdução da assistência social como política de seguridade social e pública, de obrigação do Estado. As iniciativas governamentais ignoraram a própria LOAS, ainda recente quando Fernando Henrique assumiu o governo federal. Encaminhou-se a reforma do Estado, com o privilegiamento do terceiro setor e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's). Este espaço contraditório vem sendo campo de luta constante. Reconheço que o desenho da Política de 2004, instituindo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a NOB de Recursos Humanos - que vem se desenhando como uma forma de consolidar quadros permanentes de trabalhadores da política nas esferas municipal e estadual -, nos faz caminhar na luta pela primazia da responsabilidade do Estado. Ou seja, o comando da política cabe ao Estado. Recentemente houve iniciativas de alguns municípios de instalar CRAS's em prédios de obras sociais e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome entrevistou, afirmando que o CRAS tem que ser um equipamento público. Não pode ficar nebuloso para a população se aquele espaço é público ou se é da obra social. Penso que não podemos negar este esforço de garantia da primazia da responsabilidade do Estado. Equipamentos como CRAS's e CREAS's são públicos, condutores da política em nível local e articuladores de uma rede de serviços que - aí, sim - recupera e retoma a contribuição das entidades não-governamentais. É a idéia da assistência social como política pública e de uma nova relação entre Estado e sociedade, como prática democrática, com gestão participativa.

Observando o que falávamos há pouco sobre o federalismo brasileiro, vamos verificar que a organização e a gestão da assistência social deve se dar na forma de um sistema descentralizado e participativo referindo ações articuladas, combinadas e pactuadas entre as três

instâncias de governo. E, vejam: isso não é algo simples de acontecer. No órgão federal de assistência social onde atuei, a extinta LBA, uma ação combinada e articulada entre as instâncias de governo não era pauta de nenhuma discussão. Da mesma forma, se pensarmos nas instituições de assistência social do Estado do Rio de Janeiro, não vemos uma real disposição de seus dirigentes para uma ação combinada, articulada e pactuada com as esferas municipais. Talvez por conta da história brasileira, há uma idéia de hierarquia de poder entre as três instâncias, com a União tendo poder prevalente, com mais conhecimento e maior capacidade para responder as demandas da população. Quando chegamos aos estados, seus aparatos se veem com maior competência do que as esferas locais. Isto não é uma bobagem: é algo muito ouvido em órgãos estaduais e já estava presente na LBA. É como se afirmássemos: “O município não pode fazer isso, não está preparado para tanto”. A previsão do artigo 11 da LOAS, então, não é à toa: ali há uma determinação para que as três instâncias ajam de forma articulada e combinada. No passado, o que mais havia eram ações paralelas. Ainda que hoje isto esteja reduzido, há um distanciamento entre as diversas instâncias de governo. Os secretários condutores das políticas no âmbito estadual deveriam estabelecer com os titulares das secretarias municipais uma contínua ação de cooperação. Muitas vezes deixam de fazê-lo por questões político-partidárias, por pertencerem a partidos diferentes que se confrontam em outras esferas. Quando cito a idéia de cooperação entre os três entes da Federação, é bom lembrar que a Política Nacional já estabeleceu os espaços para que estes gestores se encontrem, de forma a possibilitar esta ação articulada: a Comissão Intergestora Bipartite (CIB) no âmbito estadual e a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), que funciona no âmbito federal. Formalmente há, então, espaços instalados para que estes gestores se encontrem periodicamente e pactuem o que devem fazer e o que vão assumir. Mas cabe-nos perguntar: por que os técnicos, os profissionais das instituições públicas, não tentam estabelecer esta articulação e um trabalho em cooperação com os profissionais da outra secretaria? Este é um caminho. Acredito que o distanciamento das esferas de governo pode ser minimizado a partir de uma articulação direta da base. De qualquer maneira, esta é uma previsão que,

agora, com a Política Nacional, vem se consolidando.

Nesta oportunidade, quero explorar um pouco mais as competências dos estados, recorrendo à legislação. Quanto à esfera federal não há grandes debates: ela só operacionaliza uma das ações da assistência social, que é o Benefício de Prestação Continuada (o BPC) - pelo qual também é responsável do ponto de vista financeiro. No restante, a União deve traçar as normas gerais e prestar assessoria técnica e financeira aos demais entes da Federação.

No que se refere aos estados, eles também devem prestar assessoria técnica e financeira aos municípios. Aqui cabe uma interrogação: as equipes das secretarias estaduais de assistência social e das instituições vinculadas estão preparadas para oferecer tal assessoria técnica? Muitas vezes não estão. Há uma ausência de capacitação deste corpo de trabalhadores - quando eles existem - no nível dos estados. Na maior parte das vezes, trata-se de um grupo de trabalhadores com bastante tempo de serviço e com pouca ou nenhuma passagem por processos de capacitação. Pode haver, assim, um descompasso entre a competência que cabe aos estados de prestar assessoria técnica à esfera municipal e uma situação observada atualmente, quando as equipes dos municípios se encontram por vezes até mais habilitadas para atuação na política. Desde a LOAS e a Política Nacional de 2004 a tendência é o fortalecimento da prática da implementação da política de assistência social pela esfera municipal.

Outras competências dos estados são apoiar, técnica e financeiramente, os programas e projetos em níveis regionais e locais - retomamos, aqui, a preocupação com a ação em nível regional. Fica evidente a oportunidade de um trabalho na forma de associações e consórcios municipais, apoiados pela instância estadual na prestação de serviços de assistência. Esta idéia - já implementada pela política de saúde - cabe perfeitamente na política de assistência social. É necessário também planejar ações por regiões dos estados e ações direcionadas para as esferas metropolitanas. A esfera estadual tem que assumir iniciativas deste tipo no campo da assistência social.

A idéia do consórcio recuperada na Constituição Federal teve uma regulamentação na lei nº 11.107, de 2005. Na ação via consórcio, duas idéias básicas têm que ser respeitadas, sob pena

Fica evidente a oportunidade de trabalho na forma de associações e consórcios municipais, apoiados pela instância estadual na prestação de serviços de assistência social.

de ferir a idéia de descentralização com prevalência dos municípios. A primeira é o princípio de subsidiaridade, em que as instâncias mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser feito pelas instâncias locais. Os estados não têm que invadir os espaços locais, caso estes tenham condições de, eles mesmos, responderem às demandas. A segunda é o princípio de cooperação, que consiste na necessidade decorrente das grandes diferenças de capacidade econômica e de gestão entre os estados e os municípios - o que leva à valorização da idéia de cooperação.

No caso da política de assistência social, a proteção básica não cabe ao nível estadual, mas ao municipal. A proteção especial, por que lida com questões mais complexas, tanto pode ser assumida pelos municípios (há CREAS's municipais) quanto pode ser estabelecida no nível dos estados (são as opções pelos CREAS's regionalizados). Em que situações cabe a instalação do CREAS regionalizado? Há uma cartilha publicada pelo MDS, facilmente localizável pela *internet*, sobre o CRAS e o CREAS. A proteção especial pelos CREAS's tem ações prevalentes, prioritárias mesmo, neste momento:

são as ações dirigidas às crianças e aos adolescentes. Toda a modelagem prevista no guia de orientações para o funcionamento do CREAS está direcionada a este segmento, como prioridade da Política. A seguir, deverá ser construído algo semelhante para outros públicos. Um segundo grupo que merecerá, a meu ver, uma prioridade, é a população em situação de rua. O MDS construiu recentemente, de forma participativa, uma Política Nacional para a População de em Situação de Rua. Esta Política prevê ações de cooperação entre as esferas de governo. Destaco ainda que na cartilha orientadora do trabalho na área da proteção especial se especifica em que momento é possível a instalação de CREAS de forma regionalizada.

Portanto, resgato aqui três possibilidades de ações e competências para os estados: a idéia dos consórcios, a das associações municipais - com os estados coordenando e compartilhando com os municípios a instalação dos consórcios ou das associações - e uma terceira, que é a possibilidade do CREAS regionalizado, sempre fruto de uma articulação e do diálogo entre estados e municípios.

■ Tatiana Dahmer *

Boa noite. Quero agradecer muito ao CRESS pelo convite. Considero fundamental esse debate sobre o pacto federativo e o papel dos entes federados na construção da política pública de assistência social. Temos feito cada vez mais reflexões sobre os desafios postos no contexto de implementação da Política Nacional de Assistência Social, trazendo elementos como os problemas históricos do pacto federativo e o que significa a integração existente entre esferas de gestão. Embora eu e Hilda não tenhamos combinado nossas contribuições, minha fala partirá da que ela acaba de apresentar. Hilda nos trouxe elementos históricos, os quais desenham as complicações do pacto federativo - problema presente, atualmente, em todos os setores no Brasil, não apenas para a política de assistência social. Pretendo refletir com vocês como a política de assistência social, hoje, com o desafio da construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da construção de uma nova proposta se defronta com bloqueios e, também, com algumas possibilidades. Quando este tema me foi apresentado, logo também veio-me

à reflexão qual é o papel dos estados, que acabam sendo bastante esvaziados, "para o bem e para o mal".

Com a Constituição Federal de 1988 - após o longo processo constituinte, de efervescência dos movimentos sociais e toda aquela sede de democratização e de abertura e, principalmente, de garantia de direitos humanos, uma vez que saímos de um período muito violento de ditadura - temos anunciada, em todos os campos das políticas públicas, a descentralização como sinônimo de democratização. No entanto, nesse momento apenas um setor apresenta, talvez, um modelo mais palpável, relacionando descentralização e democratização, que é a saúde, com exemplos claros de participação cidadã mais ativa. O SUS já nasce meio pronto. Nós já tínhamos o histórico dos conselhos comunitários de saúde, das comunidades, do papel fundamental das mulheres no controle público da qualidade da saúde. Ainda com todos os problemas que podemos ver no SUS, com o questionamento do que foi efetivamente democratizado naquele espaço, já tínhamos um desenho do que significaria tal descentralização, inclusive em termos de equipamentos.

* Tatiana Dahmer é assistente social e presidente da Associação Brasileira de ONG's - ABONG.

A assistência social possuía setores com militância muito forte nesta área, mas ainda predominava uma cultura majoritariamente vinculada à benesse, ao assistencialismo, manifestações que se expressavam no âmbito local, nos municípios. A luta toda deste “segmento de vanguarda” - militantes do Serviço Social, de entidades de defesa de direitos, entre outros -, destes setores que lutam pela assistência social e pela construção de uma identidade de assistência como política pública de direitos era minoritária, como ainda o é, até hoje - embora atualmente seja mais expressiva, vultosa e formadora de opinião.

Naquele momento há a emergência da figura jurídica dos municípios. Como Hilda afirmou anteriormente, há uma pactuação federativa no Brasil que em poucos países do mundo existe. Neles, há sempre a idéia de estados, de distritos, de províncias (caso de alguns países da África, por exemplo), de regionalidade, mas não a da municipalidade. Em um primeiro momento, apesar da luta muito grande pela democratização, no campo da assistência a descentralização era uma afirmativa que norteou o processo de formulação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), mas havia uma sede muito grande de afirmar proteção social a públicos específicos do campo da assistência. Nestes anos, entre a Constituição Federal (1988) e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), temos, ao menos, os grandes estatutos que afirmam direitos (são os casos das pessoas portadoras de deficiência e do Estatuto da Criança e do Adolescente). Ou seja, são os “públicos-alvo” da assistência social. Isto era bastante compreensível, porque havia uma forte militância que buscava enfrentar a lógica de um Estado autoritário que matava, dizimava, tratava as pessoas como se não fossem nada. Era a idéia de desnaturalizar a violência de Estado contra esta população. Assim, a descentralização, embora prevista como sinônimo de democratização, ainda não era fruto de muita elaboração naquele momento, não havia muitas pistas de como implementá-la. Como afirmei, não só em relação à assistência social, mas também no que tocava às demais políticas. No início ela significou, por parte da União, muito mais uma *desconcentração de responsabilidades* do que um projeto claro de descentralização ou de municipalização. Por exemplo, antes da Constituição havia modelos de municipalização da assistência social no Paraná e no Rio Grande do Sul - e não

necessariamente eles eram portadores de uma dimensão progressista, de construção de uma política pública de assistência. Eram municípios com uma capacidade político-administrativa, mas principalmente financeiro-administrativa, mas sem grandes reflexões que relacionassem a municipalização anterior à Constituição, à democratização, à proximidade de direitos, à integração da população em processos de participação e construção de uma política voltada para o fortalecimento da cidadania.

Desde então pensamos muito a descentralização e o pacto federativo no Brasil - que nem é algo em construção: é ainda um bebê. Há um processo de tensão permanente, que nos leva à impressão de que ainda a política do “café com leite” predomina - ou seja, desigualdades regionais e municipais muito violentas, privilégios de determinadas regiões junto à União e outras sérias questões para consolidação do pacto federativo.

Quero apresentar alguns elementos mais gerais para que reflitamos sobre a pactuação federativa com o propósito de pensar a assistência social.

Primeiro, penso que temos que ir além da reflexão sobre os papéis dos entes federados. A Comissão Intergestora Bipartite (CIB) e a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) foram, com toda a limitação daquela época, a estratégia construída para tentar pactuar entre os gestores estaduais e municipais a construção desta descentralização - que são as comissões intergestoras. Essas comissões, lembro, foram constituídas para habilitação dos municípios e para proceder a algum nível de pactuação federativa no âmbito da implementação da descentralização político-administrativa. É fácil criticarmos quando não vivenciamos o “olho do furacão”. Elas tinham limites muito concretos, principalmente até a aprovação da atual Política Nacional: acabavam sendo engolidas pela burocracia e pelos processos de habilitação dos municípios, dentro desta linha formal de qual é o papel destas instâncias. Ou seja, de como tornar os municípios legais em sua relação com a União. Os estados passaram a assumir uma dimensão de mediadores, repassadores de recursos. É preciso compreender, para ir além desta definição de papéis de entes federados, as relações de poder e os desequilíbrios existentes.

Como afirmei antes, para o bem e para o mal: a falta de uma clara definição dos estados não é algo que apenas os vitimiza. Ela também fortalece as

políticas estaduais, de forma bastante perversa. Aqui no Rio de Janeiro tivemos várias experiências de como isso se dá, não só atualmente, mas principalmente nos anos das administrações da família Garotinho.

Um segundo aspecto é pensar as possibilidades de superação das desigualdades regionais através do pacto federativo. Isto nos obriga a pensar o papel dos estados e que pactuações são possíveis de construir entre municípios. Hilda citou instrumentos interessantes, como os consorciamentos, quase como se pudéssemos construir uma titularidade compartilhada. A titularidade é municipal, e eu a defendo, mas no traquejo político da gestão da assistência talvez pudéssemos pensar a pactuação com a titularidade compartilhada, sem ferir a prevalência do município. Os estados deveriam pensar, de fato, a integração regional, a construção de identidades regionais, para enfrentar problemas contíguos dos municípios, como é o caso da população de rua, que migra, e vários outros problemas que estão no campo próprio da assistência social e nos momentos em que ela se integra a outras políticas públicas.

Um terceiro aspecto é pensar o fortalecimento do papel das instâncias estaduais, para que deixem de ser meros repassadores de recursos. Esta falta de identidade, de definição clara, insisto, não se dá à toa, não é inocente: interessam muito aos governos estaduais as possibilidades de barganha que essa indefinição abre, de negociações com cada município ou com a União, de fortalecimento de bases eleitorais, dando margem, por exemplo, para criação e implementação de programas de governo como “cheque-cidadão”. É algo bastante perverso. Também permite negociações em torno do Programa Bolsa-Família (federal). Embora quem receba os valores repassados sejam os municípios, há aqueles que não têm sequer noção do que trata uma política pública. Assim, a mediação dos estados em sua relação com a União também é tensionada por interesses e tutela político-eleitorais.

Outro aspecto é que apenas os estados, na relação com os municípios e em diálogo com a União, é que podem refletir sobre o desempenho das políticas públicas em geral na relação com a política de assistência social, principalmente em relação a quais têm sido seus impactos em territórios que recebem investimentos de outras políticas públicas, por exemplo. Ou seja, trata-se de garantir a

especificidade da política de assistência social, permitindo sua integração setorial com outras políticas. Isso por que muitas vezes tanto os municípios quanto os estados acabam trabalhando a dimensão assistencial presente em outras políticas com recursos - ou como se fossem parte - da política de assistência social.

Uma política de habitação, por exemplo, que lide com público altamente precarizado e vulnerável socialmente terá que ter uma dimensão assistencial em seu âmbito. Mas isto não é “a” política de assistência social. É importante, por exemplo, que os estados, a quem é possível ter um olhar sobre estes investimentos e operar estas políticas em regiões, consigam dialogar com os municípios sobre qual o lugar específico da política de assistência social a ser implementada por cada município. Em outras palavras, definir qual é o diálogo com cada política e que dimensão assistencial precisa ser implementada em cada lugar.

Ainda quanto ao papel de cada ente federado - União, estados e municípios - é importante rever o papel e pensar os mecanismos de financiamento destas políticas, especialmente no que se refere aos fundos públicos que, até hoje, não conseguimos garantir que sejam financiadores de acumulação. Sei que o sentido de origem destes fundos é este, mas penso que ainda não conseguimos disputá-los como deveríamos. Mesmo naquilo que preconizamos - repasse fundo a fundo, controle social. Precisamos pensar esta pactuação federativa como uma possibilidade de fortalecer a gestão destes recursos para inverter a prioridade de investimentos nos territórios e nos municípios. Estados, União e municípios têm papéis que devem ser tensionados pela sociedade civil organizada e pelos movimentos sociais. O que nos exige pensar o lugar dos conselhos setoriais, principalmente os municipais e estaduais de assistência social em sua relação com o respectivo Conselho Nacional. É preciso reconhecer que também temos problemas na sociedade civil em relação ao pacto federativo: não refletimos sobre o tema, temos enormes problemas em nossa atuação política, que é muito fragmentada, e precisamos olhar um pouco também para estes limites.

Um outro aspecto é que precisamos, de fato, refletindo sobre estas várias questões - o que nos gera, obviamente, ansiedades -, pensar a construção do Sistema Único para além da política de assistência social. Ou seja, pensar seu lugar no território e sua integração com

as políticas públicas de uma forma geral. Este último ponto tem relação com um anterior - o da dimensão assistencial -, mas não vou me aprofundar, aqui, nesta nova discussão.

Assim, gostaria de sintetizar, a partir destas discussões, alguns aspectos relevantes apresentados inicialmente. No momento de aprovação da Constituição Federal de 1988 temos a construção dos estatutos e o reconhecimento da política de assistência social como uma política de novo tipo. A descentralização ganha um segundo plano - não por que fosse menos importante, mas por ausência de bagagem e de fôlego para enfrentar, à época, todas as frentes de luta, já que saímos de um período ditatorial.

Houve, portanto, um primeiro momento de desconcentração, e um segundo de municipalização das políticas (com uma diversidade e heterogeneidade enormes - apenas no início de 2000 conseguimos vivenciar, talvez, as primeiras experiências mais exitosas de assistência com planos mais elaborados no plano estadual em São Paulo e em Belo Horizonte, o que talvez seja a protoforma, aquilo que inspira a construção do SUAS). Doze anos depois, esta luta nacional continuava. A partir destas experiências de municipalização convive-se com uma nova realidade, em que predominam o clientelismo, o assistencialismo, a apropriação dos princípios que sempre defendemos de forma bastante perversa. Na verdade, isto ainda predomina atualmente, na maior parte dos municípios. Ainda é uma luta posta a construção deste processo de descentralização.

Quando esta história começa a se desenhar, de uma política nacional que se contrapusesse ao que predominava (grandes órgãos centralizadores, como foram LBA e Fundação Leão XIII, por exemplo), vivemos processos bastante contraditórios. É só percebermos que em 1993 temos a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, mas logo a seguir, em 1995, é editada a medida provisória do Programa Comunidade Solidária - que é uma reconcentração em âmbito federal e desqualificação do que propõe a LOAS. Esta mesma medida extingue a LBA, mas a substitui pelo Programa Comunidade Solidária. Na verdade, era uma rede de solidariedade com dinheiro público, o que é muito grave: quem quer ser solidário, que o seja de seu próprio bolso. O que não é possível é substituir política pública por ação de solidariedade. Com esta reconcentração, toda a luta pela implementação da LOAS

é contraposta a um modelo vitrine do governo, um programa que acabou por se colocar no lugar desta construção enquanto política pública. Esta era a política nacional de assistência social à época!

Então, essas experiências de municipalização mais exitosas, que eram e ainda são minoritárias, geram questões que estão anos-luz à frente do que acontece na maior parte dos municípios. Por exemplo: os desafios de enfrentar desigualdades intramunicipais; de trabalhar indicadores de impacto da política intramunicipalmente; saber qual seria o impacto da contiguidade entre municípios nos territórios; pensar o papel de regiões metropolitanas. Estas questões, no entanto, não afluíam com o devido merecimento, porque tínhamos o debate de uma política nacional em construção contraposta a uma percepção dos municípios muito heterogênea, mas majoritariamente frágil da assistência social como política pública. Mesmo com a LOAS e a instituição de comissões que pactuavam habilitações.

Em sua maior parte, construía-se uma formalização do processo de municipalização, sem conseguir viabilizar este salto para a política, justamente pelos impactos da contrarreforma do Estado, pela lógica da precarização e da terceirização da política, pelo processo de conveniamento com as organizações não governamentais que ocorre a partir de 1997. E o Programa Comunidade Solidária foi emblemático, estava à frente deste processo.

Em final de 2003 temos a IV Conferência Nacional de Assistência Social. Lula assume a presidência em início de 2003 e nesse momento há um campo mais propício para se retomar o debate em torno de um desenho de Política Nacional de Assistência Social compatível com os pressupostos da LOAS. Vivemos novamente um problema em torno da pactuação federativa. Embora tenhamos a aprovação da Política Nacional no final de 2004, vale ressaltar que ocorre o lançamento do Programa Bolsa Família.

É importante refletir sobre isso: é óbvio que o Bolsa Família é diferente do Programa Comunidade Solidária. No entanto, há um problema bastante delicado em termos simbólicos: o que significa haver a gestão de um programa de enorme magnitude, paralelamente a uma Secretaria Nacional de Assistência Social? Por mais que se diga que ele se integrará à assistência social, é um programa do campo da assistência social

O Comunidade Solidária, na verdade, era uma rede de solidariedade com dinheiro público, o que é muito grave: quem quer ser solidário, que o seja de seu próprio bolso.

Em comparação ao que é guardado para fazer superávit e a capacidade de endividamento brasileiro, o investimento em políticas sociais ainda é ridículo.

- ainda que se afirme que é de segurança alimentar -; que trabalha uma lógica de inclusão pela renda - e acaba ficando neste limite, exatamente por que não se integra ao debate da assistência social, aos equipamentos, ao fortalecimento do acesso a direitos e da cidadania de seus beneficiários. Além disso, temos vinte a trinta programas sob gestão da Política Nacional de Assistência Social que devem ser implementados também em territórios onde existe o Bolsa Família. A assistência social no Brasil ainda carrega uma marca muito forte de ser uma política eminentemente urbana. Há questões a responder quanto às manifestações da questão social no âmbito agrário, mas essa tem sido uma política eminentemente urbana. Mas o Bolsa Família atinge muita gente no campo - embora majoritariamente atenda às famílias em regiões metropolitanas, seu maior impacto é em municípios rurais, que tanto aparecem na mídia. Visivelmente, portanto, ele é concorrencial com a assistência. Aí poderiam dizer: “Mas o Bolsa Família tem financiamento, não tem o mesmo viés orçamentário”. Mas a questão não está neste aspecto, porque, obviamente, existem todos os constrangimentos da política superavitária que o governo sempre optou por implementar. O campo das políticas sociais é residual, por mais que se tenha um aumento de recursos em relação aos governos anteriores.

No entanto, em comparação ao que é guardado para fazer superávit e a capacidade de endividamento brasileiro, o investimento em políticas sociais ainda é ridículo. É possível afirmar que, hoje, comparativamente, a gestão das políticas sociais é residual - e na assistência social isso não é diferente! Se compararmos o fundo investido e o modelo de política que o Bolsa Família apregoa, por mais que ele tenha uma aparência universalizante é um programa de focalização. Exatamente de forma oposta ao que propõe a Política Nacional de Assistência Social, quando afirma uma linha de propor descentralização no rumo da municipalização ou quando prevê a gestão compartilhada dos CREAS's e dos CRAS's. Não estou afirmando, aqui, que a Política Nacional é a sétima maravilha do mundo, que é perfeita e que tudo que queríamos é que ela fosse implementada, e ponto. Ela é algo em construção, que lutamos muito para ter: precisamos criticá-la, aperfeiçoá-la, melhorá-la. No entanto, é importante perceber que há uma contradição, um paradoxo de

origem, dentro do governo, que, se não for enfrentado, a pactuação federativa é sistematicamente desautorizada. Não há como pensar esta implementação brincando de fortalecer municípios.

Marta Arretche é uma autora que pensa esta questão federativa. Ela tem um livro importante, embora só considere em sua pesquisa o que ocorreu até 2000 - não dando conta, portanto, das novas movimentações ocorridas. Ainda assim, ela fala de coisas da época que ainda são muito novas. Por exemplo, trata da questão que envolve a Lei Orgânica de Assistência Social e sua previsão de descentralização, lembra que as regulamentações posteriores tratam este problema, mas não se diz como os municípios devem descentralizar. Não podemos interferir sobre a soberania deste novo ente, mas podemos, sim, criar incentivos e fomentar formas que façam com que os municípios assumam, de fato, a Política. Hoje, 99% dos municípios são habilitados no Sistema Único de Assistência Social. Mas a questão não se resume à habilitação: ela está localizada em criar mecanismos inovadores para que os municípios tenham a capacidade de pensar a gestão de suas desigualdades; está em pensar como eles podem se integrar para pensar a implementação de programas que não venham prontos.

Não estou afirmando que a Secretaria Nacional queira manter estes problemas: neste sentido é preciso reconhecer que, embora tenha suas contradições, a Secretaria Nacional tem sido um campo muito interessante de produção, isso precisa ser valorizado. Por exemplo, há na história da assistência social no Brasil uma pressão violentíssima das organizações filantrópicas. Basta observar a Medida Provisória das filantrópicas, esta “mamata” que acaba de acontecer. Isto por que há um peso muito forte do Estado, que sempre subsidiou, com dinheiro público, o setor privado no Brasil, sejam as empresas, sejam as organizações sem fins lucrativos. As Igrejas têm um peso muito grande nisso. É fundamental a Política Nacional de Assistência Social reconhecer a relevância de uma rede socioassistencial, mas há uma margem muito grande para nela caber tudo. A política de assistência social precisa ser capaz de fazer algo que ainda não conseguiu: seu usuário tem que ser capaz de integrar o conselho, de lutar por seu direito a ter acesso a ela, e não de ser tutelado pelas organizações, como muitas vezes acabamos fazendo - lutando pelo direito de outros. Agora o

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tem a presença do Movimento Nacional de Moradores de Rua, que quase não é eleito. Mas provavelmente sua capacidade de operação interna deve ser baixíssima, porque aquilo é um cartório.

Então, o grande problema atual é se construir a rede socioassistencial com fragilidades como a da pactuação federativa quanto ao papel local. Quando vemos o CNAS reconhecendo uma entidade como beneficente, isto tem impacto no município. Inicia-se com o reconhecimento da utilidade pública, vai para a esfera federal e retorna para o município, no que diz respeito à atuação. Esta é uma questão não refletida no âmbito da pactuação federativa, e tem uma relação direta com a construção da rede socioassistencial. Pode-se criar redes socioassistenciais extremamente assistencialistas, que terceirizem as funções do Estado, mesmo com todo o discurso da primazia de seu papel na política de assistência. Pode-se, por outra via, fomentar que as mesmas redes se constituam em organizações que lutem pelo fortalecimento da esfera pública, pelo controle social, pelo monitoramento de investimentos, pela implementação de iniciativas capazes de fortalecer a cidadania na implementação da política de assistência. Neste sentido sou um tanto polarizadora: só enxergo possibilidades distintas, ou estas perspectivas vão conviver em eterno conflito, sem uma deliberação clara de como trabalhar tais dimensões, já que não são pensadas no âmbito da pactuação federativa. Nem pelo Estado brasileiro - em todas as suas esferas - nem, reconheçamos, por nós. Como trabalhamos estes elementos nos debates com a sociedade civil organizada, com esta diversidade e este campo tão contraditório?

Por último, a região metropolitana é outro nó violentíssimo, assim como os estados. Temos uma regulação de 1975, da ditadura militar, voltada para a segurança, na ótica de controle de território da ditadura. Na Constituição Federal de 1988 há este enunciado, mas sem uma reflexão mais profunda sobre o que significa esta região metropolitana em

termos de suas desigualdades. A exemplo de como os problemas podem manifestar-se no âmbito da gestão, mesmo que de forma bizarra, há conflitos recentes entre cidades na região metropolitana do Rio de Janeiro, em relação a quem cabe a responsabilidade sobre a população de rua, por exemplo: ao município de origem, ou àquele no qual a população se situa.

Então, quando falamos de políticas de assistência não estamos nos referindo apenas às políticas de impacto mais explícito no território, como as urbanas, a de saneamento, por exemplo. Estas, por si só, já têm uma série de nós quando se pensa a gestão compartilhada. Quando se fala de política de assistência, se ela tem um bom desempenho municipal adquire uma enorme capacidade de atratividade de populações vulneráveis nos municípios vizinhos.

Como trabalhar estes elementos, sem pensar a contiguidade dos territórios? Como evitar que um município gere uma atratividade maior? Parte das crianças que estão nas ruas no Rio de Janeiro, por exemplo, não são moradoras de rua, têm casa na região metropolitana, mas, por algum motivo, não querem ou não têm como a elas retornar.

Se tivermos excelentes equipamentos de assistência instalados nos municípios, a possibilidade de a população criar seus mecanismos de sobrevivência (como forjar endereços, o que ocorre muito na Baixada Fluminense - e as pessoas têm que fazê-lo, porque não há Estado que responda de forma universal às suas necessidades) é reduzida. Ou, então, a população busca a tutela clientelista do vereador "x" ou "y": isso também é um problema do pacto federativo, que tem a ver com a reforma política - não entrei neste aspecto, mas é um tema que também deve compor nossa pauta na luta pela democratização da esfera pública.

Temos que, como afirmei, também pensar nossas responsabilidades enquanto sociedade civil nestes tensionamentos, que questões apresentamos para o Estado. Temos duas opções: ficar limitados ao formalismo ou avançar em relação a ele. Partamos para o debate. Obrigada.

Melissa Yakooub: Tatiana, em sua fala, se referiu aos usuários e à necessidade de que eles não sejam tutelados em sua atuação nos conselhos. Penso que você remete à emancipação política, um caminho para a emancipação humana. Temos, hoje, uma produção que é social e uma apropriação que é privada. Temos que ter a emancipação humana como norte, mas ela só é viabilizada pela emancipação política. Penso que esta ação ultrapassa o mero acesso aos serviços. Gostaria, assim, que vocês falassem um pouco mais a respeito desta perspectiva, do usuário não tutelado, mas sujeito de direitos.

Letícia Reis: Trabalho em um CRAS. Minha questão diz respeito ao fortalecimento do papel do Estado. Algo que observamos diz respeito aos recursos do próprio município, muitas vezes repassados ao terceiro setor, às ONG's. Por exemplo, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é um programa federal. O governo federal é a instância que repassa recursos para o município. Por sua vez, o município tem um contrato com uma ONG "x", que atua municipalmente ou em regiões, para que esta ONG contrate o educador, o profissional responsável por fazer atividades educativas com as crianças. Isto ocorre além do que se refere à alimentação.

Até que ponto este procedimento fortalece o papel do Estado? É um programa de âmbito federal - há, assim, presença do Estado. Mas como age a Prefeitura? Ela faz a contratação de todos os projetos existentes (como o ProJovem, seja o urbano ou o adolescente) e o recurso é repassado para esta ONG geri-lo. Esta sempre foi uma questão, para mim, muito importante. Fora o fato de, quando vocês falam acerca das instituições filantrópicas, somos nós, assistentes sociais dos CRAS's, que fazemos visitas às instituições para apreciá-las e fornecer relatório informando se elas têm direito a um novo registro, seja no CMDCA ou no CMAS - este registro é necessário para que elas recebam tais recursos, seja da assistência ou do fundo da criança e do adolescente. Como, então, se efetiva este fortalecimento da esfera pública?

Michelle Moraes: Sou assistente social da

Prefeitura e da atual direção do CRESS-RJ. Tenho duas questões, a primeira em relação aos programas. Estamos falando sobre a descentralização, da observação da realidade local em sua relação com os programas e projetos, mas, hoje, ao menos o município do Rio de Janeiro - e se um município deste porte implementa a política desta forma isto deve se repetir nos demais, também - vem atuando, basicamente, com programas e projetos que vêm do Governo Federal, como Letícia citou. Ou seja: não há políticas pensadas pelos municípios. Os projetos já vêm fechados, com determinado perfil, gerando uma série de problemas para sua execução final. Inclusive nos geram questões adicionais, como para o controle social: como fica a efetiva transparência destes programas, como eles são acompanhados pelos conselhos, não só em suas prestações de contas, mas no que se refere a sua qualidade e eficácia, a atingir os objetivos a que se propõem?

Uma segunda questão é provocada por Tatiana e diz respeito à participação dos usuários nos conselhos, especialmente no que se refere ao público da assistência. Estes usuários (diferente, muitas vezes, dos da saúde e de outras políticas) são extremamente fragilizados em suas condições de sobrevivência. Sabemos que para fazer política é preciso comer, beber, se vestir. Não penso que devemos ficar esperando que tais condições se efetivem, mas me parece que a pauta não se move pelo próprio perfil deste público usuário. Então, queria provocá-las: não me parece que seja apenas uma questão de mobilização. Ela está prevista na Política Nacional de Assistência Social (trabalho com grupos, mobilização dos usuários), mas não é uma tarefa simples diante deste perfil. O que nos coloca, aos profissionais que atuam com esta política, uma grande responsabilidade, de buscar mobilizar condições que, em princípio, são impeditivas para a participação desta população.

Elaine Behring: Penso que há uma questão central que derrui a perspectiva de um pacto federativo democrático e que de fato valorize o espaço dos municípios: a política econômica, principalmente a questão tributária no Brasil. Hoje, cerca de 60% dos recursos da carga tributária

nacional fica concentrada na União, mesmo depois dela repassar o Fundo de Participação dos estados e municípios e os fundos constitucionais setoriais, como os da assistência e da saúde. Isto mostra as dificuldades do pacto federativo e do processo de descentralização.

Outra questão complicada é o Brasil ser um país de dimensão continental e as desigualdades regionais daí advindas. Esta conformação territorial brasileira gera situações como, por exemplo, na região amazônica os estados assumirem a política social: os municípios não têm autonomia ou capacidade técnico-operacional para implementar políticas, em função da floresta, dos imensos rios, das distâncias gigantescas. Assim, o papel da União e dos estados naquela região é muito maior. A capacidade extrativa de carga tributária daqueles estados também é menor do que a encontrada na região sudeste. São especificidades, o que costumamos chamar de desigualdades regionais ou heterogeneidade estrutural brasileira, que também envolvem a possibilidade ou não de um pacto federativo.

Outro aspecto central tocado por vocês é a assistência como palco de práticas que fazem parte da cultura política brasileira. Desde que temos a LOAS, em 1993, só fomos ter uma equipe dentro do governo federal que com ela se comprometesse em 2004, com o governo Lula. Não foi nem em 2003. É uma equipe com uma compreensão mais profunda da LOAS e que vem desenvolvendo um esforço de sistematização e de produção de políticas, com erros e acertos - há pontos dos quais discordo, categorias teóricas com as quais divirjo, mas há um esforço de sistematização tensionado, o tempo todo, pelas velhas perspectivas da assistência social, num lentíssimo processo de construção. Insidiosamente estas perspectivas penetram nas novas estruturas, fragilizando a perspectiva do pacto federativo. Há, ainda, perspectivas "neoconservadoras modernas", caso do Rio de Janeiro.

Partilho, ainda, da preocupação expressa por Letícia. Fizemos estudos sobre o orçamento do município do Rio de Janeiro no que se refere à assistência social. Constatamos aspectos como uma superconcentração de recursos no Gabinete da secretaria (que tem mais recursos que o Fundo). Ou seja, a política que deveria ser monitorada pelo Fundo Municipal de Assistência é, na verdade, conduzida de outra maneira. Mas tanto no Fundo Municipal de Assistência quanto no Fundo Municipal da Criança e do

Adolescente ou, ainda, no Gabinete do secretário, boa parte dos recursos vão para organizações não governamentais. A primazia do Estado na condução da política não está sendo assegurada no município do Rio de Janeiro. Este nosso trabalho foi apresentado no Encontro Nacional de Pesquisadores e Estudantes de Serviço Social (ENPESS) e recebeu um prêmio de iniciação científica na UERJ.

■ Tatiana Dahmer

Vou tentar comentar juntas questões que têm convergências. Uma delas é a que envolve os usuários das políticas como militantes. De fato, isto tem uma relação direta com a emancipação. Concordo com Michelle: a crise econômica, os impactos do neoliberalismo não são meros panos de fundo. Incidem transversalmente, de forma muito profunda, e determinam todos estes processos. Os próprios movimentos sociais o sentem. Um movimento social que não possui liberações ou financiamentos não consegue manter uma militância aguerrida, porque as pessoas não têm verbas para passagens, trabalham o dia todo, um verdadeiro caos. A reflexão, então, deve ser em que medida no processo de construção e implementação, e na própria luta pela política de assistência, conseguimos fortalecer dimensões de formação e pensar o financiamento da política. Por exemplo, temos feito um debate pela ABONG (Associação Brasileira de ONG's), com outras organizações, de que o governo federal precisa ter um fundo que financie a sociedade civil para o fortalecimento da esfera pública - e não para a terceirização, para o conveniamento, para repasse de recursos para execução de políticas no lugar do Estado. É preciso haver formas de financiamento da democracia. Precisamos de processos que invertam prioridades, utilizem recursos para formação e fortalecimento desta esfera. Não se assegura cidadania ativa sem assegurar a plenitude de acesso a serviços e equipamentos - a exemplo do que ocorre na Europa, com o caso recente da França, de uma imensa ausência no processo de votação - quando quase que o candidato de extrema direita, Le Pen, foi ao segundo turno. Óbvio que a França também vive crises e contradições. Mas, certamente, o cidadão e a cidadã franceses têm mais acessos a serviços, até pelo histórico de existência de um Estado de Bem-Estar Social, que o cidadão e a cidadã brasileiros, que são muito mais vulneráveis neste sentido. E não necessariamente participa mais.

A democracia não traz automaticamente direitos, assim como assegurar direitos não viabiliza, automaticamente, o fomento à cidadania ativa e a uma mudança de cultura cívica. É uma pauta de nossa agenda coletiva, hoje, refletir criticamente sobre a reforma política. Se não tensionarmos a política de assistência com uma reflexão conjunta sobre as reformas política e de todos os espaços de participação não criaremos ambientes favoráveis, viáveis, sustentáveis, para a participação da população usuária da assistência. Neste sentido, quando nos referimos à presença nos conselhos, não se trata de cobrar que o usuário não participa ou algo semelhante.

Nossa participação, como organizações e entidades, nos conselhos, é muito ruim: nós nos autorrepresentamos. No máximo, representamos pequenos segmentos. Não conseguimos, ainda, fazer uma reflexão de representação de segmento social, mesmo sabendo que - obviamente - não representaremos uma universalidade, posto que o conselho é um espaço de disputa e de luta política. Existe um outro espaço anterior ao conselho, que deve alimentar esta representação: os fóruns e redes. Há, aí, outro grande problema, com disputas ferrenhas nas conferências, para se ter representação política em vários espaços de poder e um certo descolamento, uma “falta de recheio” desta representação, de problematização do que ela significa. Temos um problema a resolver entre nós: uma mudança de cultura política e cultura cívica, e trabalhar estes aspectos junto da população usuária. Sabemos que muitos acabam sendo cooptados para uma participação que legitime práticas. Esta reflexão, portanto, precisa avançar, porque a emancipação está ligada a processos coletivos e de politização das esferas de participação. Há um grande processo de despolitização, por conta destes elementos que Elaine apresenta.

Outro debate é o que se refere ao fortalecimento da esfera estatal, no sentido de sua universalização e da primazia de sua atuação. Somos radicalmente contra a lógica de terceirização e de conveniamento como forma prioritária, como caráter instrumental que o Estado estabelece com a sociedade e vice-versa. Mas temos tentado, ao máximo, construir outros mecanismos e instrumentos de acesso a recursos públicos, que sejam republicanos, legítimos, para o financiamento do fortalecimento da cidadania. O terceiro setor, para nós, da ABONG, é filantropia empresarial. O

desafio é problematizar estas questões junto à sociedade civil organizada, enfrentando as diversas forças em disputa. Há, mesmo, setores do Serviço Social que defendem uma lógica de olhar para as ONG's como se fosse tudo igual, como se tudo existisse em nome, apenas, de um projeto neoliberal de privatização do Estado. Precisamos reconhecer que estes fenômenos são muito mais complexos! É óbvio que dentre as 338 mil organizações sem fins lucrativos existentes no Brasil, se tivermos cinco mil ONG's defensoras de direitos é muito. Mas temos que reconhecer estas diferenças. Equivaleria dizer, em outro debate, que todo assistente social é assistencialista, a “boa moça” que ajuda os pobres, como ouvia em meus tempos de faculdade.

Outro aspecto fundamental quando falamos do “enxugar gelo” que é implementar a Política Nacional foi tocado por Elaine. Refiro-me à reforma tributária e à reforma política, às reformas fundamentais que este governo não fez - e não fará como gostaríamos. Obviamente, no pacto de governabilidade, o governo Lula escolheu por que reforma iniciaria e optou pela reforma da previdência, da forma como a fez. A reforma tributária talvez seja uma das mais fundamentais para que não brinquemos de pactuação federativa. Hoje, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma piada perto dos valores que ficam retidos na União, que é quem dá as cartas. Isto ajuda a manter este pacto de governabilidade e as negociatas que ocorrem no Senado e no Congresso. Especialmente no Senado - o deputado federal é quase um vereador, daqueles “de bairro”, que fica negociando pequenas emendas para atender aos seus grupos de interesses. O Senado é o grande peso, hoje, nestas negociações. Óbvio que a Câmara também tem papel fundamental, mas não tão decisivo. Temos que ampliar nossos olhares para estes aspectos, falar de economia, questionar este modelo econômico, ou a política de assistência social será, sempre, política residual e “para pobres”. Permanecerá esta lógica pejorativa. Ela precisa ser política de cidadania, para quem está mais vulnerável neste contexto de desigualdades. Neste sentido ela precisa ser universalista, e não para tirar a população do patamar de miséria e colocá-lo no de pobreza, acentuando desigualdades, que é um pouco o que ocorre atualmente.

No que se refere ao Rio de Janeiro, embora eu seja carioca, tenho vergonha deste Estado. São oito anos de governos

Garotinho, mais quatro de Sérgio Cabral. E, agora, na cidade do Rio de Janeiro, um secretário que há anos deslegitima processos democráticos de gestão do Fundo Municipal de Assistência Social, deslegitimando o que é apregoado pela LOAS.

■ Hilda Corrêa de Oliveira

Esta questão das ONG's é fundamental. Penso que orçamento público seja um campo minado pelo acesso livre, pelas portas abertas a este número imenso de obras sociais e ONG's de toda natureza.

Quanto ao exemplo que Letícia traz, sobre o ProJovem, vivi a experiência, deste Programa, por dois anos, em Niterói, uma cidade muito próxima, mas de porte muito menor que o Rio de Janeiro. Aquele município assumiu uma meta de mil e duzentos jovens, utilizando equipamentos públicos - as escolas da Secretaria Municipal de Educação de Niterói, mantendo um constante diálogo com a equipe das escolas e desta Secretaria. Aqui já temos grandes diferenças em relação ao que ocorreu no Rio de Janeiro. No Rio o Programa foi implantado, em seu primeiro ano, com uma meta de dezessete mil jovens, já em seu lançamento, ainda um programa em caráter experimental! Este Programa foi espalhado pelo município com execução a cargo de várias ONG's, abandonando uma imprescindível articulação com a política de educação. No fundo o que ocorreu aqui foi um volume extraordinário de dinheiro para o ProJovem, sem controle social, sem que se saiba que efeitos surtiu e quantos jovens efetivamente concluíram o Programa.

No entanto, penso que o campo das ONG's é realmente contraditório: temos organizações não governamentais muito sérias, comprometidas com a democracia e com os direitos - um grupo menor - e uma grande massa de ONG's que se instalaram a partir da década de 90, exatamente para ser parceira das esferas públicas na execução de ações. E quem garante que esta opção pelo trabalho indireto tenha qualidade e seja menos custosa? E como se dá a relação de trabalho nestas organizações, entre seus donos e seus trabalhadores? É uma relação precária, de grande rotatividade, em que não existe preocupação com a competência e qualificação para o trabalho. Apesar da política anunciar o princípio da qualidade dos serviços prestados para a população, ele fica desconsiderado, porque esta qualidade não ocorre. As ONG's e as obras sociais têm avançado na sua

organização. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, foi criada a Federação das Instituições Beneficentes da Assistência, com mais de duzentas instituições. Elas ocupam espaços em todos os conselhos, com os titulares das obras sociais e, muitas vezes, com seus advogados. Têm o domínio da lei e fazem suas intervenções no restrito espaço da legalidade - visam questionar o poder público demonstrando conhecimento legal. Isso não ocorre à toa: estas organizações assumiram crescente protagonismo no Conselho Nacional de Assistência Social, nos conselhos municipais, e têm presença, também, nos conselhos estaduais. Há determinadas pautas nos conselhos que não lhes interessam. Quando se discutem programas para os quais não estão voltados, sequer se importam - seu interesse é limitado. No período dos governos Garotinho, e também no atual governo, ocorreram aberrações, com convênios firmados com ONG's sem qualquer condição para prestar serviços e que sequer tinham inscrição nos conselhos municipais. Posso falar disso com propriedade: até agosto fui conselheira do CEAS, como representante do CRESS-RJ. Neste período surgiram várias denúncias de corrupção nesta relação entre governo do Estado e ONG's. Houve denúncias e processos estão em curso no Ministério Público.

No que diz respeito ao usuário, em estudos para o mestrado, há alguns anos, pude constatar a ausência ou a pouca participação dos usuários nos espaços de controle social da política de assistência social. Analisei os conselhos de cinco municípios do Estado, incluída a capital e o Conselho Estadual. A constatação foi a ausência de representação real de usuários nos diversos conselhos, inclusive o Estadual. Neste, há dez vagas para a sociedade civil, das quais seis são de usuários. Em todos os períodos de gestão do Conselho houve vagas de usuários não ocupadas. No passado, quando foi formulada a legislação do Conselho, propositalmente defendemos uma maior presença de usuários, no sentido de conferir poder a suas organizações. No entanto, mesmo com apenas seis vagas entre dez, muitas permanecem em aberto. Um artifício de que as obras sociais têm se utilizado é, através de combinação em plenário, ocupar as vagas não ocupadas por representações de usuários. Em 2008 houve o mesmo processo. Eu compus a comissão eleitoral e o discurso foi exatamente o mesmo, na tentativa de que as entidades de prestação de serviços

mais votadas ocupassem estes espaços. Mas houve um certo tempo e atuamos para que houvesse uma segunda eleição, desencadeando uma nova mobilização de organizações para o processo eleitoral. Houve intensa discussão no plenário do CEAS por conta desta proposta. Ao final de um trabalho mobilizando grupos no Rio de Janeiro - como o de população adulta de rua que está em um momento de auto-organização - conseguimos fazer com que para três vagas remanescentes da eleição original houvesse seis candidaturas (esta organização da população de rua foi a mais votada). Foi uma intensa disputa política.

Na verdade, ocorre no campo da assistência uma marcante diferença no que tange à presença de usuários se a compararmos com a política de saúde, por exemplo. Os usuários da saúde têm ocupado espaços, seja nas conferências ou nos conselhos. No campo da saúde, o que falta são representações de trabalhadores, sobrando presença de usuários. Isto coloca para os trabalhadores da assistência a necessidade de um trabalho para estimular ou preparar os usuários para uma participação e um protagonismo maiores. É um trabalho que, penso, está muito próximo de compromissos contemporâneos do Serviço Social: uma ação de natureza pedagógica, prevista para nossa profissão. Temos o relato de uma experiência interessante em Belo Horizonte. Lá ocorre há algum tempo, um trabalho de base com a população das comunidades a respeito da política de assistência. Ao Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte se vinculam núcleos de assistência social de comunidades. Nestes últimos, ocorrem discussões com a população e são indicados representantes para ter presença no Conselho Municipal. A ação para estimular o protagonismo dos usuários deve ser assumida pelos trabalhadores da assistência, em especial pelos assistentes sociais.

Jefferson Ruiz: Sou assessor da direção do CRESS-RJ e estudante de Serviço Social na UFRJ. Minha questão diz respeito à Política Nacional de Assistência Social e ao balanço que fazemos de suas potencialidades e limites. No semestre passado tivemos a oportunidade de conhecê-la e de ter contato com o SUAS, e também pude acompanhar um pouco deste debate nos eventos promovidos pelo CRESS. Me incomoda bastante o que me parece ser a ausência de preocupação com um elemento que me parece central.

Um dos aspectos envolvidos no debate que se refere ao pacto federativo é o nível de complexidade e quais tarefas cabem, por exemplo, aos CREAS's e aos CRAS's. Minha impressão da leitura da PNAS é que a definição existente de baixa, média e alta complexidades para problemas de cunho social é quase importada do modelo do SUS. O que me parece um equívoco fenomenal, de natureza teórica. Ainda assim, esta não é uma questão posta como fundamental nos debates mais recentes. São outras as questões que aparecem como centrais: a centralidade ou não da família, por exemplo. Transferir um modelo voltado para a saúde para a complexidade social existente nas diversas expressões da questão social presentes no Brasil parece-me merecer uma atenção muito maior do que a dedicada a outras questões. Obviamente há avanços inegáveis no SUAS, como a profissionalização da assistência social. Mas me parece haver uma ausência de crítica sobre esta transferência quase que automática. Gostaria de ouvir de vocês se também percebem aí um problema central de concepção. Em sala de aula chegamos a debater que talvez haja este silêncio a respeito por que a categoria ajudou a conceber esta Política. Parece-me possível, ainda, que haja relação entre este aspecto e o reconhecimento de prefeituras que, hoje, têm a gestão plena do SUAS. Por exemplo, o secretário municipal do Rio de Janeiro afirma, sem ser questionado - porque tem razão - que os três primeiros municípios a tê-la reconhecida foram de seu partido, o DEM. Entre eles o próprio Rio de Janeiro. O que, lembremos, também implica em maiores repasses de verbas federais, que acabam sendo aplicadas em uma concepção de assistência social distinta daquela que o Serviço Social defendeu ao longo de sua história recente.

Elias Azevedo: Sou agente fiscal do CRESS-RJ. Penso que nos está bastante evidente o nível de complexidade envolvido no debate sobre a política de assistência social. Pergunto-me, e isto é matéria de minha atuação profissional, até que ponto o assistente social está preparado para assumir algumas questões que aparecem no que chamamos de "ponta". Vou citar dois exemplos. O primeiro está relacionado ao ProJovem. Fizemos uma atividade bastante grande, aqui no CRESS, quando Marcelo Garcia começou a colocar assistentes sociais para trabalhar nesta atividade. Houve uma dificuldade muito grande dos profissionais de reconhecer ali

um campo de atuação do assistente social. Não estou discutindo as metas faraônicas que foram estabelecidas, nem as condições ruins de trabalho. O que estou apontando é que há, a meu ver, ali, um campo de trabalho para o assistente social. O que mais tivemos foram assistentes sociais ligando para o Conselho e solicitando nosso apoio, alegando que não são professores e que, portanto, não tinham razão para assumir o trabalho previsto no ProJovem. Desconsidera-se, aí, uma questão que Hilda tratou, uma dimensão da atuação profissional do assistente social: a dimensão pedagógica.

Um segundo exemplo envolve a relação, mais ou menos promíscua, da Prefeitura e da Secretaria, com algumas poucas ONG's que tiveram acesso a verbas do município. Em determinado momento, Marcelo Garcia determinou que assistentes sociais fossem fiscais de convênios com ONG's. Esta foi outra demanda para nosso trabalho na Comissão de Orientação e Fiscalização. Os assistentes sociais não percebiam a existência, neste processo, de um campo de atuação que, inclusive, possibilitasse repercussões relevantes para o próprio Serviço Social. Alguns argumentos diziam que eles não eram formados em contabilidade e que, portanto, não viam condições de ser fiscais de convênios, reduzindo a estes aspectos a possibilidade de interferência dos assistentes sociais. Isto exigiu de nós uma ação de orientação destes profissionais. Após este processo alguns nos retornaram dizendo que houve casos de devolução de verbas, por ONG's, para os cofres públicos! Ou seja, o profissional se utilizou de sua competência técnica e profissional para fazer voltar aos cofres públicos dinheiro que teria uso indevido.

Minha questão, portanto, é voltada para esta possibilidade de os assistentes sociais perceberem campos de atuação que fogem do "tradicional", ocupando espaços de relevância e que possibilitem a reversão de alguns vetores presentes no debate da assistência social.

Elaine Behring: Me reinscrevi para tratar três questões. A primeira é que a Política Nacional de Assistência Social é dirigida, sobretudo, à família. Ela não tem um corte de mobilização coletiva. Procurei, li, participei da penúltima Conferência Nacional coordenando, junto com Raquel Raichellis, um grupo em que vários movimentos sociais presentes diziam a mesma coisa: a Política não contempla esta dimensão. Então, este é um aspecto que ou construiremos ou que não se

efetivará. É um dos grandes desafios e precisa ser construído em dois níveis. Um deles é o nível da profissão, como orientação coletiva. É um aspecto que já está no material produzido pelo CFESS e pelo Conselho Federal de Psicologia, mas que precisa ser aprofundado - penso que será uma das tarefas do Seminário Nacional previsto para 2009. Temos um lugar muito interessante para explorar deste ponto de vista, que são os CRAS's, que não podem se transformar em grandes plantões sociais, que ficam quantificando pobres, fazendo "vigilância da exclusão", "vigilância social". Isto é um escândalo! É quantificar tecnocraticamente a pobreza! Temos que mudar o rumo deste debate. Primeiro por que a assistência social é uma política que envolve um conceito muito mais amplo que os de pobreza ou miséria, especialmente em um país cujo nível de informalidade é o que temos. Um dos avanços da Política é, inclusive, reconhecer os usuários da assistência para além de sua capacidade de estar apta ao trabalho. E nós exploramos pouquíssimo este aspecto. A Política expressou esta visão, mas continua sendo voltada para idosos, crianças e adolescentes e pessoas em situação de extrema pobreza.

Outro aspecto é que todo este debate exige de nós qualificarmos a idéia de sociedade civil: ela não é o território do bem e da virtude, mas um território de luta de classes. Neste momento histórico os que defendem nossas posições estão em minoria. Inclusive nós, do Conjunto CFESS/CRESS, que reivindicamos compor o campo da sociedade civil. Assim, é previsível que encontremos, sim, organizações e indivíduos que não estão nestes espaços para defender interesses públicos, mas interesses próprios. O que se coloca como questão é como organizar este campo democrático que se articula na sociedade civil.

A última questão é relacionada ao Serviço Social. Pelo peso que temos na construção da política de assistência social, em todas as suas vertentes, temos que ser muito contundentes em algumas revisões necessárias. Penso que não o temos feito suficientemente. Minha expectativa é que demos saltos de qualidade neste sentido, inclusive em condições de participarmos das conferências previstas para 2009 apresentando nossas críticas e contribuições para as reorientações necessárias.

Rosângela Pereira: Sou assistente social da Prefeitura. Vocês nos trouxeram questões muito importantes e relevantes.

Quero levantar uma preocupação que envolve vários assistentes sociais que estão trabalhando diretamente com os usuários. Em uma das reuniões em que discutimos o ProJovem percebemos o quanto não temos acesso às verbas repassadas pelo governo federal, não sabemos para onde vai este dinheiro. Houve ações junto ao Ministério Público. Por outro lado, há uma preocupação, sim, quanto às atribuições do Serviço Social. Os assistentes sociais foram utilizados ao longo desta gestão como “faz-tudo”, e de qualquer jeito, sendo que não houve preparação ou capacitação, quase que jogados em um novo campo de atuação. O que fortalece este mal, porque se você não sabe analisar um projeto, não conhece as atribuições de um assistente social em uma sala de aula, vai fazê-lo de qualquer jeito.

Quanto ao controle social, referindo-me ao PETI, havia agentes comunitários semianalfabetos elaborando projetos sociopedagógicos para alunos e crianças. Eram pessoas sem competência técnica para desenvolver aquelas atividades, bem como situações como merendeiras com quase 70 anos, quase se aposentando, tendo que encarar turmas do PETI, o que não é para qualquer um. Houve tentativas de denúncia, com um grupo - ainda que pequeno - buscando saber sobre as verbas disponíveis e sua destinação.

Ainda quanto ao controle social, para além dos usuários, precisamos pensar como os profissionais podem contribuir para estas providências. A via do Ministério Público demora anos. Um exemplo de controle social interessante, que houve na Prefeitura, anteriormente à gestão de Marcelo Garcia, foi a previsão de que os assistentes sociais trabalhassem na assessoria aos conselhos. Houve contribuições para evitar que se aprovassem políticas que não interessassem à população. Foi a única experiência profissional que conheci neste sentido, mas que não existe mais. Então, como fortalecer a organização dos usuários, se muitos de nós não se sentem fortalecidos e não acreditam na viabilidade desta perspectiva?

■ Hilda Corrêa de Oliveira

Acompanhei muitas das situações vivenciadas pelas assistentes sociais que ingressaram na Prefeitura do Rio de Janeiro nos anos recentes. Foi sem dúvida um grande número de profissionais convocados e a maioria era recém-formada. Viveram uma experiência que, reconheço, foi bastante traumática. Houve colegas que

abandonaram o trabalho, solicitando exoneração. Lembro-me de dialogar com algumas dizendo que precisavam resistir, afinal tinham um emprego público via concurso, e deviam considerar que a situação de dificuldades era passageira. Algumas profissionais, no entanto, diziam estar no limite e encaminharam suas exonerações. Tivemos várias discussões no início do segundo mandato do prefeito César Maia, na comissão de assistência social do CRESS. Em um dos encontros, houve sugestões de ação para estimular a participação e o protagonismo dos usuários, viabilizando um trabalho pedagógico dos profissionais. Um dos debates feitos foi sobre a Zona Oeste da cidade, uma região das mais problemáticas da cidade, com carências acumuladas vitimando populações transferidas de outras áreas da cidade para lá. Alguns profissionais demonstravam entusiasmo, querendo criar alternativas inovadoras, e dias depois retornavam porque suas chefias imediatas as proibiam de tomar tais providências. Minha intenção à época, como agora, era provocar os profissionais a serem mais arrojados, mais criativos, como prevê nosso projeto ético-político. Insisto neste caminho. Michelle tem razão quando afirma que, majoritariamente, os programas desenvolvidos nos municípios seguem os modelos prontos da esfera federal. E isso não é para ser assim: desde os anos 90, com a LOAS e a descentralização prevista, a perspectiva é de que os municípios pensem ações compatíveis com as demandas e as realidades locais. Desta forma, os profissionais deveriam ter possibilidade de fazer pesquisas, para conhecer a realidade e as demandas e de criar alternativas e ações diferenciadas das que vêm prontas da esfera federal.

Penso que os trabalhadores da Política, e não só os assistentes sociais, têm que se debruçar na análise da realidade, na formulação de diagnósticos e provocar encontros intersetoriais com outras políticas (a ação local o facilita, embora não o viabilize automaticamente), para pensar alternativas articuladas de trabalho com esta população. Há uma ação relevante na política de assistência - indicada na LOAS, embora pouco se fale a respeito -: os projetos de enfrentamento da pobreza. Ainda que de relance, a Política os cita. Mas as conferências não pautaram tal debate. Vejo mérito neste tipo de trabalho, porque são projetos coletivos - vejam que interessante! - o que implica discussão anterior com a coletividade, com as representações comunitárias, e organização popular. À

esfera pública cabe oferecer a assessoria técnica e financeira. Então, há muito o que se fazer na política de assistência social. Espero que os assistentes sociais do Rio de Janeiro se sintam estimulados a promover ações diferenciadas e inovadoras

Em relação à experiência relatada por Elias, também tive a oportunidade de presenciar a mesma resistência por parte do assistente social ao trabalho no ProJovem. Em Niterói atuei com cinco assistentes sociais - eu era coordenadora de uma das dimensões do Programa, a Ação Comunitária, no ProJovem local. Eram também profissionais jovens e tinham esta mesma dúvida: “nós vamos entrar em sala de aula, dar aulas?”. Nas conversas que tivemos, observamos que não se tratava de dar aulas no papel de professores, mas estava posta uma oportunidade valiosa de criar rodas de conversa com os alunos e promover discussões sobre sua realidade. O Programa prevê que estes jovens sejam despertados para a percepção e a análise da realidade em que vivem. É algo interessantíssimo: rodas de conversas, visitas às comunidades (que, muitas vezes, embora nelas residam, os jovens não conhecem), possibilitando percebê-las de um ponto de vista diferenciado de sua vida cotidiana, a partir de discussões sobre que comunidade é esta, por que faltam recursos e que recursos lhes faltam, dentre outras questões. Possibilita, inclusive, abrir frentes de diálogo com os gestores de políticas municipais. Foi um trabalho que nos gratificou muito. Uma das assistentes sociais produziu, posteriormente, um relato sobre esta experiência de protagonismo dos jovens, que foi apresentado ao Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Penso, portanto, que os assistentes sociais têm que abrir horizontes de trabalho, a partir da observação da realidade social, cada vez mais complexa.

Com relação às obras sociais, embora não seja saudosista, retomo reflexões do tempo da LBA. Em muitos momentos afirmávamos: “Esta situação é muito ruim!”. Percebo que quando vivemos algo desagradável temos a tendência de achar que aquilo é o que de pior pode acontecer - o que não se confirma depois: ao invés de melhorar, algumas situações pioram muito! Por exemplo, as relações entre o público e o privado ganharam na atualidade, em algumas situações, dimensões de polícia, muito mais graves do que vivíamos na LBA. À época, a instituição tinha equipamentos próprios para desenvolver ações diretas e um quadro de funcionários próprios. Havia, também, uma linha de

ações indiretas, via convênios - era uma instituição nacional, de grande porte, que atingia vários municípios do país. Só que estas ações indiretas passavam por um crivo razoavelmente organizado de supervisão técnica. Esta supervisão era constante e visava a melhoria do trabalho prestado pela instituição supervisionada. Havia um reconhecimento da necessidade de existirem ações indiretas. Mas a supervisão não apenas fiscalizava a aplicação dos recursos (embora esta fosse uma vertente presente). Havia, também, a colaboração dos técnicos na capacitação dos trabalhadores das obras sociais para assegurar qualidade do trabalho oferecido à população. Nas ONG's sérias que existem atualmente este é um tipo de trabalho cabível. É preciso que o corpo técnico das secretarias e dos órgãos públicos tenha oportunidade de contribuir para qualificar as equipes que atuam em obras sociais parceiras da instituição pública. Como já dissemos, há entidades sérias, dirigentes comprometidos, e que por vezes demandam esta possibilidade de capacitação.

■ Tatiana Dahmer

Vou começar pelos aspectos levantados por Jefferson. Precisamos reconhecer que, de fato, desde 2003 temos um corpo pensante que materializa o debate em torno da assistência social, mas há várias contradições internas. Também tenho discordância com vários termos, divergências de fundo com conceitos como risco, exclusão ou inclusão. Mas o problema é que o SUAS é um “filhote” de todos nós - e filho, mesmo feio, nós amamos do mesmo jeito. Temos, então, que politizar a discussão de que é algo inacabado: ao contrário, é algo que começa a ser efetivamente implementado recentemente. Precisamos perceber o que é necessário aprimorar. Por exemplo, o fato da experiência de gestão e de controle social na saúde ter sido algo inovador - característica que se estendeu ao SUS -, vindo de experiências de movimentos comunitários da década de 80, não significa que configure um sistema perfeito. Não sou como Lula, que pensa que o SUS é uma maravilha. Na verdade, ainda não tivemos uma avaliação profunda, de fato, das políticas do SUS e de sua capacidade de funcionar, de fato, como sistema, ainda mais democrático, a ponto de servir de reflexão para o SUAS.

Houve uma edição da revista Serviço Social & Sociedade há algum tempo, sobre o SUS e o SUAS, com reflexões sobre estes paralelos. Penso que, na verdade,

acabamos tendo referência na saúde para nossas reflexões na sociologia e em outros campos de conhecimento do Serviço Social. Não sei se me faço entender, mas esta lógica da medicalização, funcionalista, por vezes está presente em nossa forma de tratar a questão social. Quando nos espelhamos automaticamente em modelos - é isso o que fazemos -, usamos de uma racionalidade funcionalista - o que é um problema. Por exemplo, pensar intervenções de baixa, média e alta complexidade como paradigmas para pensar a questão social. Com este paradigma da saúde, do atendimento médico, quais indicadores e elementos utilizamos para nossa avaliação da Política de Assistência Social? E vejam: problemas na construção de indicadores para avaliação de políticas públicas não é uma questão apenas do Estado brasileiro, é um debate internacional. Temos problemas gravíssimos, e vamos nos referenciar no modelo da saúde? Quando se pensava a construção da cidade, a organização da vida social e o enfrentamento da questão social via higienismo (e o Serviço Social nasce disso), bebia-se da matriz funcionalista.

No que se refere à habilitação dos municípios, canso de ouvir que o Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro a ter gestão plena em todos os municípios. Há gestores que ficam dizendo que em seu estado, todos os municípios estão habilitados e coisas afins. Mas quantidade não é qualidade! O processo de pactuação federativa existente é absolutamente formal. Óbvio que não tê-lo seria um escândalo, mas temos que entender que isso é obrigação mínima. É como dar um presente para uma criança que fez o dever de casa.

Quanto às manifestações de Elias e Rosângela, entendo ambas. Não conheço profundamente o ProJovem, embora saiba destes problemas que ocorreram. De fato, penso que não podemos jogar fora a dimensão formativa do exercício profissional do assistente social. Somos privilegiados neste aspecto: não se trata, no Serviço Social, apenas da prática dos que atuam na docência. É uma tarefa que tem uma dimensão de formação política e pedagógica e que, talvez, seja um dos caminhos para contribuir para a emancipação - sem ser messiânicos. Talvez o ProJovem realmente o possibilite. O que concordo com Rosângela é que esta

relação de uso do assistente social para fazer de tudo um pouco é algo deturpado. É preciso encontrar uma mediação entre os profissionais aproveitarem os espaços existentes para um trabalho transformador e emancipador, construindo, ao mesmo tempo, um enfrentamento com perspectivas que tentem descaracterizar a profissão. Sem desconsiderar, obviamente, que há uma precarização das condições de trabalho. E as dificuldades de construção coletiva em uma sociedade que valoriza, cada vez mais, o individualismo.

Talvez um caminho seja apreciar estes programas e seus modelos em debates, no CRESS e em outros espaços, analisando a prática do assistente social em todas as suas dimensões. Concordo com o que foi dito sobre a questão da supervisão. É um mecanismo que nos falta, hoje, e que está presente ainda em outras profissões. Mas o caminho é buscar alterar esta correlação de forças.

Quanto a aspectos que Elaine levanta sobre a Política Nacional, há relação com as contribuições de Jefferson e Elias. Por exemplo, no que se refere à responsabilização das famílias, especialmente das mulheres. É algo complicadíssimo, pois não se responde à necessidade do fortalecimento do coletivo e da cidadania ativa, nem resolve perspectivas postas no campo tradicional (o direito individual, independente de ter família ou não envolvida). Não resolve nenhum destes campos. É altamente conservador ter no centro de uma política uma determinada concepção de família, ainda que a mais ampliada possível. Então, esta perspectiva não resolve demandas sequer na idéia do liberalismo clássico, do direito individual. E também não o faz no sentido do fomento da coletividade.

Já quanto à ação local, penso que ela facilita o intersetorial. Mas até hoje não conseguimos sequer integrar a seguridade social. Há um distanciamento entre as políticas de previdência (responsabilidade nacional), de saúde (mais próxima, mas com uma lógica distinta) e da assistência social. Devemos reconhecer que ainda não promovemos, sequer, a efetiva integração e a articulação das políticas de seguridade social. E não estou me referindo apenas ao orçamento, mas à operação, à gestão, à avaliação de impactos. Defendo o local, o município, como espaço fundamental, mas temos que pensar os saltos ainda necessários.

Relações e Tensões entre Programa Bolsa Família e o SUAS: A Apresentação dos Resultados de Pesquisas

Dia 16 de dezembro de 2008

■ Cecília Paiva *

Boa noite. Antes de mais nada agradeço à direção do CRESS-RJ pelo convite. É um prazer ter a oportunidade de trocar informações e impressões com vocês. Em segundo lugar quero parabenizar a atual Direção do CRESS pela iniciativa de reativar a Subcomissão de Assistência, de fundamental importância pelo papel e a centralidade que esta política vem tomando na proteção social e, particularmente, no Serviço Social, tema que também discutiremos hoje.

Eu e Regina coordenamos uma pesquisa na Escola de Serviço Social da UFRJ que tem como foco os programas de transferência de renda. Hoje, particularmente, apresentaremos um estudo de caso que fizemos acerca da gestão do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro. Esse trabalho recente nos permitiu fundamentar algumas hipóteses, desenvolver outras, avançar nas reflexões que compartilharemos com vocês.

Antes de entrarmos neste “case” é importante apresentarmos do que

se trata nossa pesquisa. Seu escopo vai além do Programa Bolsa Família e do Brasil. O título da pesquisa é “O reordenamento da proteção social na América Latina após a ofensiva neoliberal: um estudo comparativo”. Começamos a desenvolvê-la em 2006 e contamos com financiamento da FAPERJ. Inicialmente nossa preocupação era verificar, em alguns países latinoamericanos, como vinha ocorrendo o reordenamento da proteção social na década de 90, com o ajuste neoliberal. Depois percebemos que o que dava o tom a este reordenamento eram as políticas de combate à pobreza expressas nos programas de transferência de renda. Isso nos levou a estabelecer um novo recorte para a pesquisa. Para podermos analisar como estes programas estão sendo operacionalizados, é fundamental contextualizá-los no âmbito da proteção social de uma forma geral. Na pesquisa, o fazemos a partir das relações que estes programas estabelecem com as políticas sociais, principalmente as de caráter mais

* Cecília Paiva é assistente social e professora na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Os programas de proteção social, apesar de insuficientes, focalizados e de caráter marcadamente compensatórios, apresentam espaços potenciais de avanço no nível de gestão capazes de alcançar resultados mais consistentes.

universal, como a saúde e a educação - que, por excelência, são universais, pois todos precisam de serviços de saúde e de acesso à educação -, e as políticas econômicas, uma vez que estas impactam diretamente nas políticas sociais, direcionando-as quando lhes colocam possibilidades e limites.

Estamos trabalhando com três países: Argentina, Brasil e Chile. Neles, buscamos identificar similaridades e diferenças na trajetória não apenas dos programas de transferência de renda, mas na proteção social. Nosso objetivo está vinculado à hipótese de que os programas de proteção social que então se configuraram - ou reconfiguraram, ainda, estão em processo de reconfiguração - apesar de serem insuficientes, focalizados e de caráter marcadamente compensatórios, seguindo orientações das diretrizes formuladas pelos organismos internacionais financeiros e multilaterais, expressas no chamado *Consenso de Washington* e coerentes com as políticas macroeconômicas definidas para os países periféricos, apresentam espaços potenciais de avanço no nível de gestão capazes de alcançar resultados mais consistentes.

Para o alcance dos seus objetivos a pesquisa se estrutura a partir de dois eixos de análise: o financiamento e o desenho dos programas (estrutura, gestão etc). Com relação ao primeiro, o objetivo é verificar o cumprimento (ou não) da política de financiamento, a gestão dos fundos sociais, a aplicação dos recursos e quais programas têm sido priorizados. Com o segundo eixo, pretende-se identificar a natureza dos programas (universalista/focalizado, compensatório/redistributivo etc), suas metas, seus resultados, sua articulação interinstitucional e setorial. É o que nos permitirá avançar em nossa hipótese. A apresentação de Regina nos possibilitará resgatá-la e fundamentá-la, demonstrando que é possível se avançar a partir de um redesenho dentro de uma perspectiva de efetivação de direitos sociais, como a alimentação, por exemplo.

Quanto ao “case” realizado no Estado do Rio de Janeiro, esse foi viabilizado a partir da parceria estabelecida em 2007 com a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos no âmbito de uma assessoria voltada para qualificar e aprimorar a gestão do Programa Bolsa Família. Esta assessoria foi prestada pela Escola de Serviço Social, da qual eu e a Regina participamos juntamente com mais cinco professoras da Escola e ainda contou com uma equipe de apoio técnico. O projeto contemplava três ações: a

capacitação (realizada nos municípios e voltada para técnicos e gestores do Programa); a elaboração de indicadores para o monitoramento do Programa; e o apoio técnico, que consistiu em visitas a 91 municípios do Estado do Rio de Janeiro, visando prestar uma assessoria mais pontual e individualizada. À mesma época buscamos inserir a pesquisa dentro da operacionalização do projeto, uma vez que eles iam ao encontro um do outro.

O que apresentaremos, então, são resultados desse estudo de caso realizado pela pesquisa no âmbito do referido Projeto se debruçando tanto em alguns dados secundários, ou seja, obtidos através das ações desenvolvidas com o projeto de assessoria e publicizados e distribuídos no Seminário Estadual “A Gestão do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro”, realizado em abril de 2008, quanto primários.

Como fontes primárias estaremos utilizando as entrevistas realizadas na segunda etapa da capacitação, ocorrida em fevereiro de 2008. Como critério utilizado para a seleção da amostra foi estabelecida a meta de quatro entrevistas por região, duas com técnicos da assistência social e duas com técnicos da saúde. Privilegiamos os técnicos da saúde, pois durante a primeira etapa da capacitação observamos que foi essa política que demonstrou maior dificuldade de cumprir o acompanhamento (a chamada gestão das condicionalidades) do Programa. Nas palavras de uma própria técnica: “O Bolsa Família para nós é um desastre!”. Queríamos, então, explorar os motivos destas dificuldades no acompanhamento, apesar de não nos causar estranhamento algum; pelo contrário: era esperado, uma vez que o Bolsa Família atinge a ferida, o nó crítico do Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, a atenção básica. Tanto o acompanhamento quanto o cumprimento das condicionalidades estão inseridos na atenção básica (vacinação, pré-natal), quando o modelo de atenção à saúde vigente, apesar dos pressupostos do SUS, ainda privilegia a medicina curativa. As entrevistas nos possibilitaram perceber o que os técnicos faziam quando não conseguiam localizar as famílias, quando estas não cumpriam as condicionalidades, se percebiam algum questionamento ou tensão entre o Programa - que é focalizado - e a política de saúde - que é universal (no pressuposto). No que se refere à assistência queríamos explorar a relação entre o Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), entre o Programa e a política da assistência. As entrevistas foram realizadas durante os seminários de

capacitação (portanto, em tempo bastante curto). Cada seminário durava seis horas e, então, dependíamos da disponibilidade dos entrevistados. Assim, nem sempre foi

possível conseguir as quatro entrevistas previstas inicialmente. O quadro a seguir apresenta o quantitativo de entrevistas realizadas em cada região por área:

Região	Assistência	Saúde
Baixadas Litorâneas	2	0
Centro Sul	2	2
Costa Verde	0	0
Médio Paraíba	1	2
Metropolitana	3	3
Noroeste	0	1
Norte	0	1
Serrana	1	2
Total	9	11

Para entrarmos no tema, precisamos resgatar como se deu a constituição do Programa em sua vinculação com a assistência. Se resgatamos os programas anteriores ao Bolsa Família perceberemos que nenhum estava na assistência. Havia o Bolsa Escola, na educação; o Bolsa Alimentação, na saúde; o Auxílio Gás, no Ministério das Minas e Energia; o Cartão Alimentação, no Ministério Extraordinário de Combate à Fome, criado no Governo Lula. E o governo já havia criado o Ministério de Assistência Social! Em 2004 temos a unificação destes programas criando o Programa Bolsa Família. Este resgate é para lembrar que os programas de transferência de renda não vêm, de imediato, para a assistência.

Mas uma pergunta que precisamos fazer é se os programas de transferência de renda têm que estar localizados na política de assistência social, se são competência desta política. Se resgatarmos a Lei Orgânica da Assistência Social e a função que esta confere à assistência, de afiançar mínimos sociais, tem lógica que tais programas estejam previstos no âmbito da assistência.

Aqui é importante fazer duas observações sobre mínimos sociais, já que toquei nesta questão. A expressão “mínimos sociais” não aparece na Constituição Federal de 1988. Aparece, pela primeira vez, na LOAS. Podemos atribuir este fato à chegada do debate sobre os mínimos sociais no Brasil na década de 1990, impulsionado pelo projeto de lei do senador Eduardo Suplicy apresentado em 1991, que propunha uma renda mínima universal cidadã. Mas este termo não é qualificado. Ao contrário: aparece no artigo 4º da LOAS de forma genérica e restrita, reduzido a atender necessidades básicas traduzidas em proteção a grupos específicos, o que pode reforçar a focalização e a

perspectiva minimalista. Quando falamos de mínimos sociais é possível perceber fundamentalmente duas perspectivas. Uma, minimalista, se fundamenta na pobreza e no limiar da sobrevivência. Outra é a que prevê a garantia de um padrão ótimo, digno, de qualidade de vida. Este debate surge, então, com diferentes perspectivas, conservadoras e progressistas.

A segunda e última observação: a expressão “mínimos sociais” desaparece na Política Nacional de Assistência Social. Termos que podem se aproximar estão ligados à segurança (como “segurança de renda”, onde entrariam os programas de transferência de renda). É fundamental resgatarmos, urgentemente, este debate, porque discutir mínimos sociais é falar sobre quem e a que padrão de proteção social nos referimos.

No entanto, quando observamos ser atribuída à assistência a função de afiançar mínimos sociais já identificamos, de imediato, um limite: não se trata de algo de que uma só política social possa dar conta. Nem o conjunto das políticas sociais podem dar conta desta questão. Quando falamos de políticas sociais referimo-nos ao campo onde operam, ou seja, à redistribuição de riqueza, enquanto a política econômica opera na produção desta riqueza. Ora, se a política econômica é concentradora de renda, as políticas sociais não poderão fazer milagres: elas não terão outra perspectiva que não a de assumir este caráter compensatório. Falar em prover mínimos sociais, portanto, implica pensar no conjunto das políticas sociais, mas, fundamentalmente, na política econômica. Não existe política mais social que a política econômica: ela mexe com a vida de toda a sociedade. Pensar, ainda, a política de assistência como afiançadora de mínimos nos coloca duas perspectivas. Uma é a assistência como colocada pela seguridade

social: trata-se de definir quais os riscos e coberturas para estes riscos. Outra é a perspectiva histórica, da qual podemos citar como exemplo a LBA. O que ela oferecia? Ela tinha creches, serviços de saúde, ações de geração de trabalho e renda. Ou seja, fazia tudo o que as outras políticas sociais faziam, com qualidade inferior, para o público excluído da proteção social brasileira, que se constituiu sobre um padrão excludente e contributivo. É a marca que a assistência carrega: um campo de generalidades, que provê tudo, mas de forma precária e aos que não têm acesso.

Se observarmos as legislações (a LOAS, a própria PNAS) perceberemos ambiguidades que podem reforçar distintas perspectivas. A Constituição Federal, quando aprovada, expressou um momento da correlação de forças existente na sociedade. Portanto, ela também espelha esta correlação de forças expressa nas contradições existentes no texto constitucional. Estas ambiguidades não decorrem só do histórico da assistência social, mas da própria constituição da proteção social brasileira. Boschetti, em sua tese de doutorado, chama a atenção para o fato de que, apesar da LBA e da Fundação Leão XIII, por exemplo, terem sido criadas na década de 40, a assistência só alçou o patamar de política pública em 1988. Uma das hipóteses que a autora levanta para explicar esse enorme hiato, bastante polêmica e que não trataremos aqui, é que a assistência social seria uma política em constante conflito com a estrutura capitalista, pela possibilidade desta garantir uma renda que não fosse oriunda, exclusivamente, do trabalho. Podemos observar, ainda, na trajetória da reabilitação no país, que esta se constituiu, de um lado, no complexo previdenciário e voltada para o trabalho e, de outro, a partir das entidades de beneficência, dentro da assistência. Com a criação do SUS, a reabilitação não é incorporada integralmente na saúde. Se

observarmos a rede no município do Rio de Janeiro, os serviços de reabilitação no âmbito das entidades beneficentes credenciadas compondo a rede do SUAS é muito superior à rede do SUS, que conta apenas com três instituições públicas e uma conveniada. A PNAS, ao prever a reabilitação no âmbito da assistência, não toca nesta questão. Por que a reabilitação não está na saúde? Por que a reabilitação profissional não articula saúde e trabalho? Por que está na assistência? Mesmo se pensarmos essa reabilitação em termos de uma ressocialização, de convivência social, como no caso de uma pessoa com deficiência, ou de um idoso com doença neurológica, será que deveria a assistência assumir tal competência? Se a saúde, em sua concepção ampla, prevê a integralidade do atendimento, que não é apenas integração entre serviços, mas olhar a pessoa em sua unicidade, considerando-a em todas as suas dimensões - biológica, social, psíquica -, a saúde não tem que dar conta desta integralidade? O que é a reabilitação na assistência? A própria legislação pouco elucida este debate e, assim, a assistência permanece com a sua função e o seu campo de atuação pouco definido.

Vejamos, agora, como está a inserção e a função que a assistência assume hoje dentro das políticas públicas e da proteção social. Márcio Pochmann, ao analisar os gastos na área social em artigo publicado em livro organizado por João Sicsú chamado "Arrecadação, de onde vem? Gastos públicos, para onde vão?", comparando os períodos de 2003/2005 com o de 2001/2002, demonstra a partir do gasto social médio per capita do governo federal por área que todas as políticas sociais tiveram redução de investimentos, conforme se pode observar na tabela abaixo. À exceção de quem? Da assistência social, que apresentou uma elevação de 11,11%, o que aponta para uma centralização da assistência, especialmente dos programas de combate à pobreza.

Gasto Social do Governo Federal, *per capita* e em valor real de janeiro de 2006 (média em reais entre 2001/2002 e 2003/2005)

Itens	2001/2002	2003/2005	Variação 2001/2004
Gasto social direto	1.533,77	1.419,95	-2,73
Previdência social	1.013,15	1.006,10	-0,70
Assistência social	86,19	95,77	11,11
Saúde	208,13	192,55	-7,49
Educação e cultura	83,83	79,30	-5,40
Habitação e saneamento	14,06	7,87	-44,03
Organização agrária	12,89	12,18	-5,51
Proteção ao trabalhador	68,59	63,20	-7,86
Benefícios ao servidor	20,52	16,42	-19,98
Sistema "S"	26,38	18,57	-29,61

Tabela
Gasto Social do
Governo Federal
Fonte: MF/SPE/SIAFI (deflator
IGP-DI-FGV) (elaboração
própria)
POCHMANN, Márcio. "Gasto
Social, o nível de emprego e
a desigualdade de renda do
trabalho no Brasil". In: SICSÚ,
João (Org.) Arrecadação (de
Onde Vem) e Gastos Públicos
(para onde vão)? São Paulo,
Boitempo, 2007.

O estudo de Ivanete Boschetti e Evilásio Salvador, publicado na Revista Serviço Social & Sociedade nº 87, elucida melhor a priorização dos programas de transferência de renda ao examinar a destinação dos recursos por ação. O estudo se concentra no orçamento da seguridade social, abarcando as três políticas que a compõem. Quando observamos o gasto social efetuado pelo Fundo Nacional de Assistência veremos que em 2004 e 2005 praticamente 90% dos seus recursos foram destinados à proteção à pessoa com deficiência e à pessoa idosa. Para que ações foram exatamente destinados? Para custear o Benefício de Prestação Continuada (o BPC) e a Renda Mensal Vitalícia, essa última criada anteriormente à Constituição de 1988 - e trata-se de um benefício previdenciário. Já o Programa de Atenção Integral à Família (o PAIF) ficou sem recursos em 2005; o SUAS, então recentemente criado, teve aplicação de menos de 1% dos recursos. Percebemos, assim, a priorização de programas de transferência de renda em detrimento de serviços. Qual o problema disto? Na atual lógica da PNAS há uma estrutura de atenção hierárquica: proteção básica e especial. Em minha leitura, um dos avanços que o SUAS traz é a incorporação das ações preventivas estruturadas na proteção básica, pois historicamente a assistência se constituiu como uma política de “apagar incêndios”, voltada para atender situações emergenciais, em que vínculos já foram rompidos, direitos violados. A proteção básica dentro da assistência permite olhar a família em suas dificuldades cotidianas, evitando que tais dificuldades evoluam e cheguem a situações extremas. Ora, estes dados estão demonstrando que os programas de transferência de renda estão operando como um fim em si mesmos, perdendo seu

caráter preventivo. Em princípio, estes programas, na lógica do SUAS, compõem o leque da proteção básica e deveriam se localizar nos CRAS's. Mas, mediante a desproporção de investimentos entre benefícios e serviços, os primeiros perdem qualquer possibilidade de imprimir caráter preventivo às suas ações.

Outros dados nos permitem, também, pensar a assistência no conjunto das políticas sociais. Tomamos aqui dados extraídos do estudo de Lena Lavinias, também publicado no livro organizado por Sicsú, e que permitem observar os investimentos por parte dos estados e municípios brasileiros. Destaco que demonstramos até agora dados que apontam o privilegiamento da assistência e, particularmente, dos programas de transferência de renda. Olhando para as tabelas abaixo, do estudo de Lavinias contendo os gastos sociais efetuados pelos governos estaduais e municipais, notamos que isto se reproduz no conjunto das políticas sociais. Se pensarmos na questão dos mínimos sociais, dentro da perspectiva não minimalista, onde estão os investimentos em urbanismo e habitação? Eles nos permitiriam enfrentar problemas como o déficit habitacional, de pessoas que moram em locais sem tratamento de esgoto, sem água encanada, com uma proporção muito grande de pessoas por dormitório ou cômodo. Também podemos perceber que o investimento em saúde não é acompanhado de investimentos em saneamento, comprovando que a ênfase dada à atenção à saúde se concentra nas ações curativas, em detrimento das preventivas. O que quero apontar é que os programas de transferência de renda, tomados como fins em si mesmos, não garantem possibilidades de romper com a condição de vulnerabilidade, que não se restringe apenas à questão econômica.

**Em 2004
e 2005
praticamente
90% dos
recursos do
Fundo Nacional
de Assistência
foram
destinados à
proteção à
pessoa com
deficiência e à
pessoa idosa.**

Evolução dos Gastos Sociais por Função nos estados brasileiros 2002/2004 (milhões de reais)

Função	2002	2003	2004	Varição (%)
Assistência social	2.446.234.560	2.482.878.034	1.771.010.148	-28
Saúde	21.687.840.938	22.828.728.594	26.082.258.044	20
Educação	44.220.961.610	44.714.214.184	38.956.461.277	-12
Direitos de cidadania	2.007.766.214	2.052.440.135	2.162.323.669	8
Urbanismo	1.822.607.679	1.577.477.985	1.650.120.084	-9
Habitação	1.024.873.897	653.177.089	882.060.808	-14
Saneamento	2.963.563.043	2.501.327.548	2.416.961.385	-18
Gestão ambiental	2.028.299.475	2.014.482.635	1.658.062.458	-18
Total	78.202.149.418	78.824.668.207	75.579.259.879	-3

Tabela
Evolução dos Gastos Sociais
por Função nos estados
Fonte: Tesouro Nacional (STN),
disponível em www.fazenda.tesouro.gov.br; Ipeadata,
disponível em www.ipeadata.gov.br Valores constantes
a preço de 2004 - deflator
implícito do PIB.
LAVINAS, Lena. “Transferências
de Renda: o ‘quase tudo’ do
sistema de proteção social
brasileiro”. In: SICSÚ, João
(Org.) Arrecadação (de Onde
Vem) e Gastos Públicos
(para onde vão)? São Paulo,
Boitempo, 2007.

Tabela
Evolução dos Gastos* Sociais por Função nos municípios
Fonte: Tesouro Nacional - base de dados Finbra 2002, Finbra 2003 e Finbra 2004, disponível em <www.fazenda.tesouro.gov.br/estados_municipios> (amostra de 3.909 municípios); e Ipeadata, disponível em www.ipeadata.gov.br
* Valores constantes a preço de 2004 (deflator implícito do PIB).
LAVINAS, Lena. "Transferências de Renda: o 'quase tudo' do sistema de proteção social brasileiro". In: SICSÚ, João (Org.) Arrecadação (de Onde Vem) e Gastos Públicos (para onde vão)? São Paulo, Boitempo, 2007.

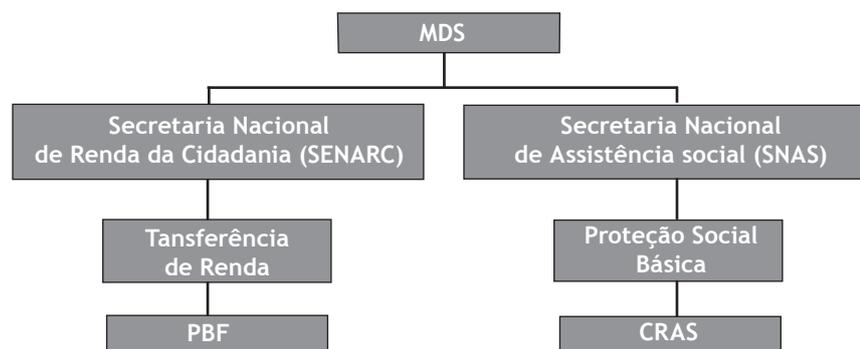
Evolução dos Gastos* Sociais por Função nos municípios brasileiros em reais de 2004 (2002/2004)

Função	2002	2003	2004	Varição (%)
Assistência social	3.473.778.075	3.719.676.232	3.475.306.277	0,0
Saúde	24.218.616.027	25.789.960.051	26.070.015.492	7,6
Educação	27.942.043.001	29.113.272.264	28.358.883.422	1,5
Direitos de cidadania	58.429.384	190.039.145	47.284.137	-19,1
Urbanismo	13.949.026.326	14.065.118.665	14.450.648.495	3,6
Habitação	1.209.273.137	1.025.728.050	1.040.567.243	-14,0
Saneamento	3.714.522.954	3.470.486.925	3.043.693.826	-18,1
Gestão ambiental	949.876.133	1.020.271.686	1.024.071.269	7,8
Total	75.515.567.039	78.394.553.018	77.510.470.162	2,6

Depois de traçar rapidamente o quadro mais geral de como está a política de assistência, vejamos como está a entrada do Programa Bolsa Família em seu âmbito. Quando o Programa foi criado não ficou vinculado nem ao Ministério de Assistência nem ao Ministério de Combate à Fome. Ficou diretamente vinculado à presidência da República, na Casa Civil. Depois é que foi transferido para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), quando os dois ministérios anteriores se unificaram. Uma das reflexões que fazemos é que este nome (desenvolvimento social) faz com que a assistência social deixe de ser uma pasta, porque, no nosso entendimento, desenvolvimento social envolve várias pastas, inclusive a própria política econômica. Defendemos que para que haja desenvolvimento econômico, antes deve haver desenvolvimento social (o que

é diferente da perspectiva neoliberal, em que o desenvolvimento social é tomado como um anexo do desenvolvimento econômico). Embora possa parecer um debate semântico, fica evidente que se recua com relação ao avanço anterior que a constituição de um Ministério da Assistência Social promovia. No MDS o Bolsa Família se inserirá em uma estrutura separada: a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, que ficará responsável por coordenar os programas de transferência de renda; enquanto isso, a coordenação do SUAS ficará a cargo da Secretaria Nacional de Assistência Social e, dentro dela, os CRAS's, lugar do Bolsa Família, ou seja, no âmbito da proteção básica (ou como deveria ser). Percebemos, então, que o Programa vai chegando timidamente na política de assistência, mas como se mantém em uma estrutura paralela, permanece desarticulado desta.

Inserção do PBF na estrutura do MDS



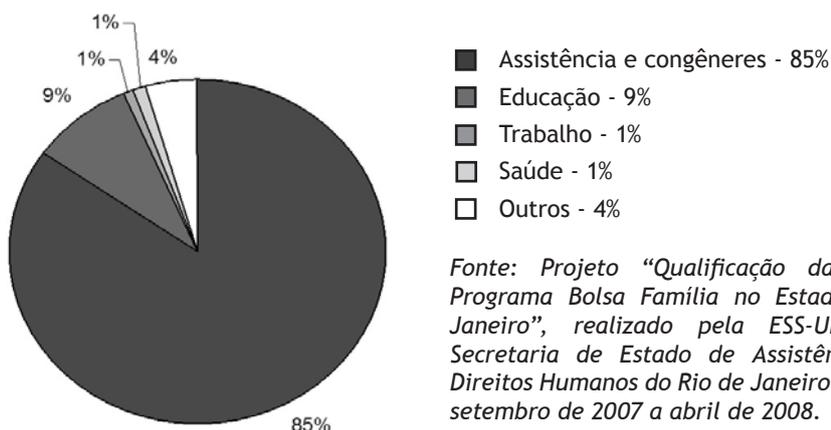
Quando apresentei a reflexão de Boschetti e Salvador sobre o Fundo Nacional de Assistência (que mostrou que a maior parte dos recursos vai para a proteção do idoso e da pessoa com deficiência) estava falando de BPC e Renda Mensal Vitalícia, não do Bolsa Família. Este não passa pelo fundo da assistência: passa por outros recursos

do orçamento do MDS. O que estamos chamando a atenção aqui é que sua inserção paralela à política da assistência dentro do MDS faz com que o PBF fique fora não só da Política, como do Fundo e do controle do Conselho Nacional de Assistência. Ou seja, o comando único passa longe. Quando analisamos o estudo de caso que fizemos no Estado do Rio de

Janeiro percebemos que essa inserção marginal do PBF na política da assistência se reproduz nas unidades subnacionais. Nas respostas que obtivemos percebemos que o Bolsa Família está localizado, majoritariamente, nas secretarias de assistência, ou em junções da assistência com outras pastas (trabalho, saúde). Em 9% dos casos está na educação; depois aparecem trabalho (1%), saúde (1%) e outros (4%). Em “outros” há de tudo:

encontramos até uma secretaria de inclusão digital (o argumento era que facilitava a agilização do cadastro dos beneficiários). Infelizmente, à época em que elaboramos o instrumento das visitas de apoio técnico, nossa preocupação foi avaliar se o Programa estava ou não em secretarias de assistência. Não nos atentamos para em que estrutura, dentro destas secretarias, ele estaria alocado.

Lugar do PBF na administração municipal

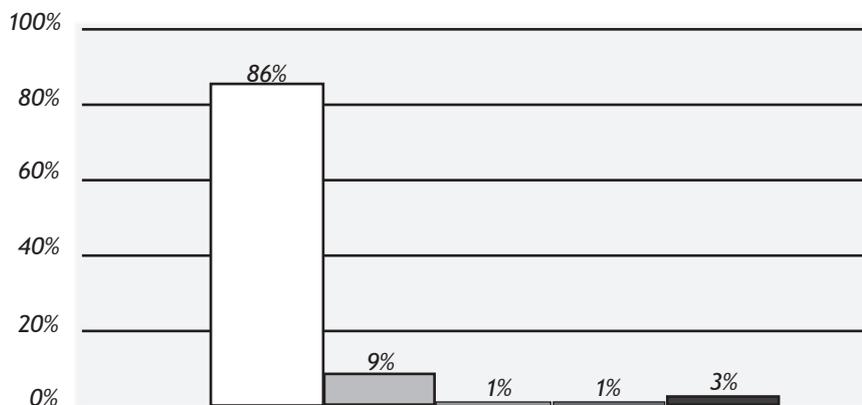


Fonte: Projeto “Qualificação da Gestão do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro”, realizado pela ESS-UFRJ para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (Seas-DH), de setembro de 2007 a abril de 2008.

Outro dado que permite constatar a inserção marginal do PBF na assistência e a redução desta, assim como da própria proteção social, ao Programa, se refere à instância responsável pelo cadastramento, pelo preenchimento do CadÚnico. Constatamos que esses dados coincidem com a alocação do Programa nas secretarias. Ou seja, o CadÚnico, que

foi criado anteriormente e com finalidades que iam além do Programa Bolsa Família, ficou reduzido ao cadastramento das famílias potenciais usuárias do Bolsa e, em alguns casos, não só fora dos CRA's como fora da pasta da assistência. O que serve para nos mostrar, mais uma vez, a desarticulação do Programa com a política de assistência.

Responsável pelo CadÚnico



- Assistência e congêneres - 86%
- Educação - 9%
- Saúde - 1%
- Trabalho - 1%
- Outros - 3%

Fonte: Projeto “Qualificação da Gestão do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro”, realizado pela ESS-UFRJ para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (Seas-DH), de setembro de 2007 a abril de 2008.

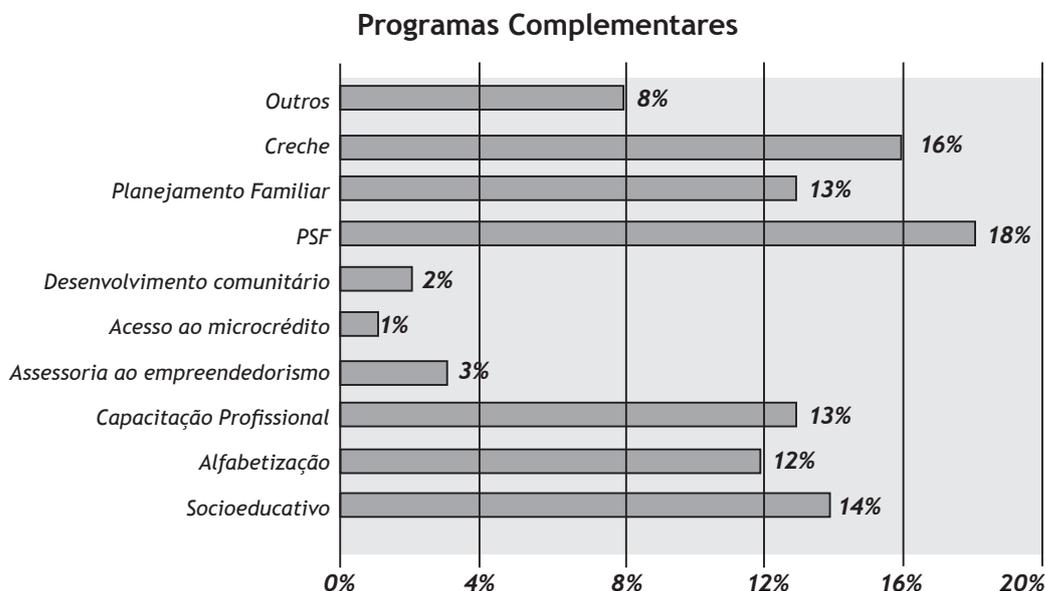
O PAIF, pelo menos no Estado do Rio de Janeiro, acabou se tornando um programa de geração de trabalho e renda.

Embora tenhamos, ao longo da assessoria prestada à SEAS/DH, procurado verificar se o acompanhamento estava sendo feito pelas três secretarias que compõem o Programa (saúde, assistência e educação) e como as famílias eram acompanhadas - sejam as que estão cumprindo ou não as condicionalidades; como as famílias elegíveis, mas não contempladas; as desligadas etc - não nos atentamos, naquele momento, em saber que instância das secretarias fazia tal acompanhamento. Mas, mesmo sem termos buscado diretamente esta informação, nos foi possível perceber que na assistência as instâncias responsáveis pelo acompanhamento são: os CRAS's; a gestão do programa (que normalmente fica à parte do CRAS); o PAIF; e outros programas, com menor incidência - embora essa informação muitas vezes tenha aparecido como encaminhamentos que são feitos e não necessariamente que o acompanhamento seja assumido como competência destas instâncias e muito menos seja realizado de maneira sistemática. Através destas informações observa-se, mais uma vez, a duplicação da estrutura dentro da assistência, tratando CRA's e programas como coisas distintas, quando o PAIF, assim como o PBF, são programas da atenção básica, portanto integrantes dos CRAS's. Quando o PAIF foi criado, em 99, no Estado do Rio (portanto, ele antecede o SUAS), sua intenção era ser um sistema gestor que ordenasse e estruturasse as ações da assistência tendo como referências família e território. Posteriormente ele foi implementado em nível nacional, mas perdeu sua função com o SUAS e com a PNAS. Mas ele ainda está mantido e acabou se tornando, pelo menos no Estado do Rio de Janeiro, um programa

de geração de trabalho e renda.

Outro aspecto que gostaríamos de destacar são os programas complementares. Aparece em toda a normativa do Programa Bolsa Família a orientação do MDS de que este se articule a programas complementares. Esta terminologia foi muito infeliz, porque os ditos programas complementares nada mais são do que (ou deveriam ser) os benefícios e serviços oferecidos pelas outras políticas sociais. Este equívoco aparece claramente nas respostas: foram apontados pelos técnicos desde o PSF - ou seja, um programa da política de saúde, o que, portanto, sugere uma articulação do Programa com esta política ainda que, provavelmente, mais em função do acompanhamento das condicionalidades, o que significa cumprimento das normativas - até ações socioeducativas (que são desenvolvidas pela própria assistência social). Apareceram, ainda: capacitação profissional; assessoria e empreendedorismo; microcrédito; só que estas já desenvolvidas não a partir de uma articulação com a política de trabalho, mas no âmbito da própria assistência. Se somadas, essas ações voltadas para a chamada "inclusão produtiva" representam 17% dos "programas complementares". Na resposta "outros", que concentra 8% das respostas, foram incluídas ações como brinquedoteca e hidroginástica para idosos. Mas nesta categoria "outros" também foram incorporadas outras ações de geração de trabalho e renda, que não foram especificadas, o que nos impediu de classificá-las. Contudo, se somarmos todas as ações de geração de trabalho e renda, tanto as especificadas quanto as demais, perceberemos que há uma prevalência das ditas ações de inserção produtiva.

Tabela
Programas Complementares
Fonte: Projeto "Qualificação da Gestão do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro", realizado pela ESS-UFRJ para a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (Seas-DH), de setembro de 2007 a abril de 2008.



Ou seja, é possível perceber, aqui, o reforço a uma perspectiva da política de assistência social como um campo de generalidades. Desde a década de 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foram constituídas as políticas de trabalho, a partir da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Ou seja, há recursos específicos, estrutura, tecnologia, para o financiamento destas ações. Contudo, uma boa parte destas ações parece estar sendo desenvolvida pela assistência. Há um levantamento realizado em 2005, no âmbito do convênio estabelecido entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), com a interveniência do IPEA, que mapeou os programas e ações então implementados pela administração direta do Governo Federal de apoio à economia solidária e geração de trabalho e renda, através do qual se pode observar que, no âmbito do Programa Economia Solidária em desenvolvimento, a maior parte dos recursos não sai do Ministério do Trabalho, mas do MDS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), responsável pelos recursos do SUAS. Respectivamente foram os seguintes os valores destinados em 2005 por cada um desses órgãos: R\$ 13.220.400,00 e R\$ 44.177.607,00. O fato do recurso ser proveniente da SNAS é mais preocupante, pois demonstra que o recurso sai, mesmo, é da assistência, pois considerando que o Ministério não é de assistência, mas, sim, de desenvolvimento social - e, como eu colocava no início, desenvolvimento social, na nossa leitura, inclui diversas pastas e, portanto, competências -, não seria estranho que essas ações fossem financiadas por este Ministério, desde que a constituição desse Ministério tivesse abarcado outras pastas e recursos que permaneceram em outros ministérios. No Guia de Ações para a Geração de Trabalho e Renda desenvolvido pelo MDS em parceria com outros ministérios e parcerias do Fome Zero, onde constam as ações em curso por parte do governo federal em 2008 de transferência de renda, geração de trabalho e renda e desenvolvimento local, também se pode observar o montante de

recursos que saem do MDS para financiar diretamente ações de geração de trabalho e renda e de desenvolvimento local sustentável. Nessa última, os recursos da assistência, da ordem de R\$ 228.795.120, extrapolaram em muito o do MTE, por exemplo, de R\$ 14.330.000. Ou seja, além da assistência assumir competências que não são suas, deixa de investir nos serviços, sobretudo nos CRAS's, de forma que sua estrutura e recursos sejam compatíveis com a função que devem desempenhar (o CRAS tem por função ser a porta da entrada da política de assistência social, especificamente, e da proteção social, de um modo geral, e deve, sobretudo, garantir o acompanhamento integral das famílias atendidas; não se trata, portanto, de oferta direta de serviços, mas de ser articulador destes serviços e ações ofertados na rede de proteção social). Tais dados também são reveladores da preocupação com as ditas "portas de saída" do Programa. Na impossibilidade do Programa contemplar todos os elegíveis (desde sua criação foi estipulada a meta de 11 milhões de famílias e nela se permaneceu) é preciso operar um rodízio entre os beneficiados, o que se faz através das condicionalidades, que permite desligar as famílias não cumpridoras dos seus deveres, e através da pressuposta emancipação dos usuários pelas "portas de saída".

Concluindo, o que observamos é que o Programa Bolsa Família tem na política de assistência social seu locus de intervenção, mas sua inserção se dá através de uma estrutura paralela. Nas normativas do Programa se prevê, até, a perspectiva de criação de outras instâncias de controle social que não os conselhos municipais de assistência social, o que duplica tais estruturas e favorece a desarticulação entre o Programa e a política da assistência. Portanto, o Programa tem sua entrada pela política de assistência social (ou melhor, nem por ela, mas pelo mesmo órgão onde esta se encontra inserida), mas seu controle, seu financiamento, sua regulação passam à margem desta política e dos conselhos municipais, estaduais e mesmo Nacional de Assistência Social.

Após a contribuição de Regina, estou disponível para eventuais debates.

Boa noite. Sou Regina Teixeira e atuo com Cecília na coordenação do projeto que investiga as políticas sociais na América Latina, assim como atuei no projeto de qualificação da gestão da assistência social no Estado do Rio de Janeiro, em 92 municípios, este coordenado por mim e pela professora Rosana Morgado, também da ESS-UFRJ. Embora o município do Rio de Janeiro tenha recusado a assessoria, esteve presente nas capacitações realizadas.

Farei uma ligeira introdução para dar sentido ao debate sobre a “renda mínima” que significa o Programa Bolsa Família, embora eu vá me concentrar na relação entre este último e o Sistema Único de Assistência Social, que tem uma estrutura em que um equipamento, os CRAS’s, mais a rede de proteção social, podem responder por sua gestão. Por que enfatizar este aspecto?

Acreditamos que o Programa Bolsa Família é fundamental como programa de transferência de renda, de caráter redistributivo. Sem dúvida alguma é um programa que ganhou relevância e que hoje alcança cerca de 50 milhões de brasileiros, considerados os mais pobres (embora saibamos que este conceito é amplo). É, portanto, um passo importante para corrigir uma situação histórica de injustiça social que não descreveremos aqui, porque todos conhecemos. Isto ocorre - embora o Programa seja absolutamente insuficiente - em seu alcance, mesmo se pensamos que a definição de pobreza é extremamente fluida e complicada. Na verdade opera-se com uma definição feita previamente, em 2003, de quanto seria o orçamento possível para o Programa Bolsa Família. Este orçamento foi confrontado com pesquisas e, a partir daí, definiram-se quais seriam os cortes. Há onze milhões de pessoas que recebem até R\$ 60,00 (os chamados “miseráveis”), enquanto os denominados “pobres” são aqueles que recebem até R\$ 120,00. É absolutamente insuficiente. Mas pode ser um embrião de mudanças, considerando que, em nossa perspectiva, a vida não é um fato consumado, não está escrito que por que algo é assim será sempre assim. O Bolsa Família recebe pressões contrárias a ele e a outras transferências chamadas de assistenciais (com pertinência, considerando a definição de seguridade social da Constituição Federal de 1988), não contributivas. É importante defendê-

lo, na perspectiva de sua ampliação e de que, de fato, atenda às necessidades desta população.

Qual é o problema? Temos um correlação entre esta situação de injustiça social e a função do Bolsa Família (e suas insuficiências). Há um padrão distributivo de renda em que o Produto Interno Bruto (que é a soma das riquezas agregadas a cada ano) cresceu 5,4%, em dados de 2007. Já a renda per capita cresceu 4%. Hoje, no Brasil, ela é de R\$ 13.515,00. Para termos uma idéia do quanto isso é pouco, na Noruega (que não é o primeiro lugar do ranking mundial) a mesma renda é de U\$ 41.420,00.

O Programa Bolsa Família custa cerca de 10 bilhões de reais ao governo brasileiro. É menos de 1% do PIB e atende a 11 milhões de famílias (pouco menos de 20% da população brasileira). O custo da dívida pública está (também em valores de 2007) entre 100 e 150 bilhões de reais ao ano. Ou seja, são cerca de 4 a 5% do PIB para vinte mil famílias, que são aquelas detentoras de títulos da dívida pública. No Brasil, classe média é quem ganha entre R\$ 2.500,00 e R\$ 3.500,00. Ou seja, o conceito de pobreza é complicado, engloba apenas quem tem renda per capita familiar abaixo de R\$ 120,00 por mês.

É neste cenário que a assistência social e este Programa têm funções estratégicas. Esta função estratégica é mais de articulação que apenas de distribuição de renda. Aí também está um grande nó, já apontado por Cecília, que é a defasagem entre benefícios e serviços, entre transferências de renda (que já são deficitárias para os mais pobres); mas, ainda assim, seu nível é superior ao dos serviços ofertados, principalmente para os beneficiários do Programa Bolsa Família, que são os mais pobres. Também em dados de 2007, os serviços tiveram investimento de 17,6% do PIB. Deste montante, menos de 1% foram para administração, saúde e educação públicas - para vermos qual é a prioridade de investimentos. O presidente Lula fez um interessante comentário, crítico, ao que ele chama de elites; muito pertinente, embora não condiga com a prática dos investimentos. Afirmou que neste país a elite pensa que o que vai do governo para ela é investimento, e o que vai do governo para a população mais pobre são gastos - e que os gastos deveriam ser reduzidos. Neste aspecto,

* Regina Teixeira é professora na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

ele está completamente certo. Além da renda, é necessário que se faça um investimento em serviços de qualidade e em quantidade suficiente para atender às necessidades da população.

Esta política social caracterizada como uma política focalizada não apenas nos mais pobres, mas, também, na modalidade de transferência de renda através de bolsas, tem limites e problemas. Por quê? Os serviços que são fundamentais (não como complementares, mas que interagem com a idéia de complementaridade entre políticas públicas - o que envolve a possibilidade de resgatar as pessoas de situações de carência social, injustiça, iniquidade) não têm investimentos à altura de sua importância. Infraestrutura, por exemplo: mais de 60% dos municípios mais pobres não têm coleta de esgoto (dados da PNAD/2006, trabalhados especificamente na associação com os programas de transferência de renda). Assim, dos domicílios que recebem bolsas e transferência de renda, apenas 71% têm água encanada, cerca de 46% têm esgoto, 70% têm coleta regular de lixo. Menos de 70% das crianças das famílias com renda até um quarto do salário mínimo frequentam a escola. A universalização do ensino fundamental só é válida acima deste rendimento, não o é para os mais pobres, embora se proponha uma política social focada nos mais pobres. Por fim, o mais importante é que quase metade das famílias com renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo está fora dos programas de transferência de renda. Ou seja, quase metade dos mais pobres não tem Programa Bolsa Família, não tem Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, não tem Benefício de Prestação Continuada. É um problema grave, inclusive de eficiência destes programas. O que mais ouvimos no trabalho com os municípios foi os técnicos perguntarem: “Como chegar aos mais pobres? Nós não temos estrutura para tanto”. O que é um problema de recursos, mas, fundamentalmente, e em primeiro lugar, de gestão e de organização.

Escolhemos como eixo de análise do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro três elementos: a articulação entre as políticas públicas (que faz ponte e perpassa os outros dois elementos); o acompanhamento (entendido como atendimento a direitos); e a relação entre os programas de transferência de renda e o trabalho. Esta relação, por sua vez, é apresentada de diferentes maneiras, a depender de quem está falando, começando pelo presidente da República,

passando pelos ministros, pelos entes federados e pelos gestores municipais. A “porta de saída” é tratada como integração social, mas, principalmente, como inclusão social. Escolhemos estes eixos a partir dos problemas identificados nos municípios, tendo por referência uma estratégia integrada de atendimento a vulnerabilidades sociais. Ou seja, trata-se de pensar que renda, apenas, não é suficiente. Pensamos, ainda, que os direitos só se efetivam quando há articulação entre políticas e integração entre ações. Isto ocorre porque os direitos civis, sociais, políticos etc, são indivisíveis, interdependentes, múltiplos e transversais. O combate à pobreza - a que se propõe o Programa Bolsa Família - não ocorre sem que haja convergência das políticas sociais e das políticas econômicas. Quando a política econômica tem o poder de neutralizar, quando não anular, o poder de promover justiça e maior equidade, tem que haver esta articulação. Se estamos distribuindo renda, mas temos políticas econômicas, fiscais, monetárias, nefastas, não há saída. Quando boa parte dos recursos de transferência direta de renda retorna para o Estado, porque é gasto em alimentos e em produtos básicos - e há uma incidência de tributação indireta muito grande sobre tais produtos - os pobres os recebem e os devolvem, seguidamente. As políticas fiscal e tributária não têm um olhar sensível sobre este fenômeno.

Qual a importância da assistência social neste processo? Ela é uma política articuladora, por excelência. Cecília falou sobre as generalidades que hoje se encontram sob responsabilidade efetiva da assistência social (chegando ao exemplo da hidroginástica para idosos). Vi “sapatos PAIF”, com vários modelos de sandálias, rasteiras, altas etc, eram até bonitos. Então, o que é a função, o que é próprio da assistência social, permanece em discussão. Todos sabemos que há um grande debate sobre o tema há bastante tempo. Mas uma definição que, a meu ver, está dada, é que a missão política e institucional (eu acrescentaria prática) que cabe à assistência no arcabouço do Estado, como política de Estado, não é ser uma política focalizada nos mais pobres. Está dada uma diretriz de universalidade, para aqueles que necessitam de benefícios e serviços, que devem estar disponíveis de acordo com as necessidades reais da população. Temos, assim, uma perspectiva de desenvolvimento social, que vai além do crescimento econômico - que, muitas vezes, é até adversário do

Dos municípios que recebem bolsas e transferência de renda, apenas 71% têm água encanada, cerca de 46% têm esgoto, 70% têm coleta regular de lixo. Menos de 70% das crianças das famílias com renda até ¼ do salário mínimo frequentam a escola.

O Programa Bolsa Família, desde 2003, definiu que sua meta seria de onze milhões de famílias pobres. Acabei de mostrar para vocês que mais da metade dos mais pobres não são atendidos.

desenvolvimento social. Mas para isso é preciso que a assistência social funcione como deve. Os técnicos dos municípios sempre nos afirmam: “Para atuarmos segundo o que vocês estão dizendo e estamos ouvindo nas capacitações, a assistência precisa funcionar como deve”. Trata-se de funcionar, portanto, de acordo com seus marcos legais, com suas diretrizes, com a estrutura dada pelo sistema SUAS - materializada concretamente nos CRAS’s - com recursos humanos e materiais e com recursos orçamentários. Se isto não estiver garantido, sempre prevalecerá a lógica setorial e segmentada, com a assistência social fazendo tudo, dedicando-se a generalidades e sem resultados concretos e mais permanentes.

Quanto à relação problemática com o trabalho, é uma questão complexa, que exige mais tempo, e quero me concentrar na relação entre os CRAS’s, o acompanhamento e o atendimento. Mas afirmo que é uma relação problemática, porque não está explícita no Programa Bolsa Família. Ele não tem nenhuma condicionalidade relacionada ao trabalho - nem trabalhar, nem capacitar-se, nem buscar emprego. Nos programas - ou, ao menos, em parte deles - existentes na Argentina isto está colocado: são programas assistenciais de emprego. A condicionalidade é que o titular trabalhe ou se capacite durante quatro a seis horas por dia. No Brasil isto não está colocado. O tempo todo, a preocupação é que as pessoas saiam do Bolsa Família, é com sua “porta de saída”. O próprio presidente da República, no início de seu segundo mandato, afirmou que as “portas de entrada” estariam bem administradas, que o problema era criarem-se “portas de saída”, ou de “inclusão social” pelo trabalho. Aí, várias iniciativas são colocadas em prática. A União apresenta, como última delas, a proposta do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que atenderá pouco mais de 1% dos titulares em capacitação para o trabalho. Vejam: não estou defendendo capacitar pobres para que fiquem desempregados. Defendo renda mínima universal e o direito ao trabalho em outra perspectiva, que não a subordinação a qualquer trabalho em uma racionalidade econômica extremamente perversa. Houve um momento em que o próprio Ministério de Desenvolvimento Social, através da Secretaria de Renda e da Cidadania, pronunciou-se dizendo que buscava mecanismos para evitar o chamado efeito-preguiça. Entendo que

isto é cultural: há uma perspectiva de que os pobres tenham que se submeter ao trabalho, e a qualquer trabalho, como está colocado hoje: explorador, precário, que em alguns aspectos regrediu a um padrão pré-sociedade salarial. Temos formas de servidão, de escravidão, aqui e em outras partes, como em Nova Iorque, por exemplo: há restaurantes cheios de chineses, trazidos da China, e que são escravos - não falam uma palavra em inglês, vivem, dormem e se alimentam onde trabalham. Por que o trabalho tem que subordinar as pessoas? Não podemos defender esta perspectiva. Mas ela está, sim, colocada. O Programa Bolsa Família, desde 2003 (no chamado “grupo mãe” que o elaborou), definiu que sua meta seria de onze milhões de famílias pobres. O orçamento foi ampliado a partir de 2005, mas esta meta foi consensuada entre todos os apoiadores (como o Banco Mundial, por exemplo). Acabei de mostrar para vocês que mais da metade dos mais pobres não são atendidos. E, para fazer “andar a fila”, são feitas constantes revisões e exclusões. A maior parte das exclusões se dá a partir de cruzamentos com sistemas como a Relação Anual de Informações Sociais (a RAIS) e de previdência social, em que você vê se aquela família extrapolou os critérios de elegibilidade, que são, exclusivamente, de renda.

Além destas questões, há a responsabilidade que é colocada sobre estes pobres por que “não querem trabalhar”. Ouvimos de técnicos que desenvolvem programas complementares: “Os pobres não querem fazer capacitação”. E por quê? Porque, além destes cursos não darem nenhuma garantia de emprego ou trabalho, quando eles são conseguidos é dentro deste padrão precário, a maior parte na construção civil - no caso dos homens; no que se refere às mulheres, são empregos domésticos. Sabemos que a construção civil não opera, hoje, com contratos por tempo indeterminado, mas “por obra” - quando ela acaba, se encerra o contrato.

O último eixo é o do acompanhamento. Para ilustrar o debate, chamo atenção para o seguinte: a maior parte do cadastramento, como Cecília demonstrou, está concentrada na assistência social - embora sob órgãos com denominações diversas, inclusive desenvolvimento social, ou esteja misturada com outras políticas (como trabalho, por exemplo). Isto significa que o cadastro está dentro do sistema de assistência? Não: está apenas ligado à assistência,

sob sua gestão oficial. A coordenação pode estar na saúde, na educação, na assistência social, ou mesmo em outro local, até mesmo ligada ao gabinete do prefeito. Mesmo quando está dentro da assistência social, isto dificilmente significa articulação com os CRAS's. Poucos deles fazem cadastramento e acompanhamento efetivo - e precisamos distinguir bem o acompanhamento burocrático do efetivo: o que geralmente se faz é o burocrático, institucional, próprio da concepção extremamente tradicional das políticas sociais. Cria e recria instâncias e estruturas. Quando falamos da saúde, por exemplo, esta política usa seus poucos recursos, muitas vezes negligenciando seus próprios sistemas (isto nos foi dito pelos técnicos) para viabilizar uma estrutura em que haja um operador para o CadÚnico, que é o sistema de cadastramento para os chamados programas sociais, especialmente o PBF - daí aquele relato de que o Programa, para algumas áreas, seja um desastre. Pior, ainda, é o fato de que os técnicos às vezes têm que correr atrás de famílias não localizadas - muitas vezes famílias que são acompanhadas pela educação (eles precisam identificar por que a criança não está comparecendo à escola) ou pela saúde (que o faz porque a criança não foi vacinada). Muitas vezes estas áreas acionam a assistência - porque, afinal, "são pobres, e cabe à assistência acompanhar pobres"! É assim que funciona, um acompanhamento burocrático, que majoritariamente significa promover e atualizar cadastros, localizar beneficiários "fujões", checar critérios de renda - através de entrevistas ou observações, via visitas domiciliares. O Bolsa Família também aceita denúncias de fraudes.

Quanto a impasses na saúde, ela é acusada, inclusive, de ser a que pior funciona no que se refere ao acompanhamento. Óbvio que ela precisa fazer acompanhamentos, como o nutricional, mas não tem que correr atrás de família "fujona". Isto é controle de pobre! Tampouco o que cabe à assistência social é fazer "controle de pobre", mas cabe ao Bolsa Família, em sua gestão, integrar-se à assistência social. Isto é avanço, é coerência em relação à organização das políticas públicas no Brasil e é essencial para o aprimoramento da gestão do Programa.

O Programa Bolsa Família é uma renda assistencial - quando o afirmo, estou dizendo que se trata de uma renda não contributiva. E o que mais ele é?

Mais nada, ele é só isso! No restante, é política pública, obrigação. No que se refere à saúde, universal, para todos, implica vacinar todas as crianças, fazer acompanhamento nutricional, acompanhamento pré e pós gestação. Na educação, é fazer a criança frequentar a escola, o que já está colocado há muito tempo: a escola tem que ser universal e tem que atender a todos com qualidade. No mais, é atendimento a outras vulnerabilidades, através da articulação de políticas, da integração de ações - que estão previstas como uma função da assistência social como política pública, ligada a uma estrutura que é também uma organização, um grupo técnico com metodologia de trabalho (independente do nome que se dê, psicossocial, socioassistencial, socioeducativo, não importa). Este equipamento, o CRAS, também tem como função encaminhar esta família para os múltiplos serviços que configuram uma rede de proteção social. São exemplos: a atenção básica à saúde (que inclui os postos, o Programa Saúde da Família); as escolas (onde devem estar as atividades socioeducativas); a cultura; o esporte; os benefícios previdenciários; a habitação popular; o trabalho (com suas funções de qualificação, intermediação etc). Para não parecer que a assistência é a maioral, a encaminhadora, a articuladora, digo que, dentro de uma idéia de rede, pode-se pensar como referência a escola, a educação, desde que em articulação com outras políticas, para garantir o desenvolvimento social e a efetivação de direitos. A lógica da intersetorialidade de que tanto se fala está no desenho dos CRAS's. Trata-se de oferecer condições de acesso, avaliar, potencializar rede, dizer para o prefeito que é preciso investir mais em determinado território - porque lá se fez um diagnóstico que apontou tantas famílias com tais e tais dificuldades. O CRAS já tem muitos serviços para executar. Ele não tem, a meu ver, que oferecer brinquedoteca, hidroginástica, qualificação. Tem muito para fazer e, além disso, não possui recursos. No Brasil há 3.248 CRAS's em 2.630 municípios (informações do Ministério de Desenvolvimento Social); onze mil famílias referenciadas em cada um deles - o que não significa famílias atendidas; são referenciadas: a capacidade de atendimento é para dois milhões e trezentas mil famílias por ano. Aquelas que não são atendidas, na melhor das hipóteses recebem a Bolsa. Na pior das hipóteses, não recebem nada. O repasse

da União, na corrida para alcançar metas, é de R\$ 1,80 por família referenciada. O repasse do Estado do Rio de Janeiro é maior - os estados podem e devem fazê-lo, dentro da lógica do cofinanciamento. Há uma corrida, então, para referenciar famílias sem atendê-las, sem fazer nada com as famílias, o que dificulta o atendimento e a efetivação de direitos. Os CRAS's acabam atendendo o Programa Bolsa Família. São obrigados a fazer o atendimento do Programa e do Benefício de Prestação Continuada.

Os técnicos afirmam que nos CRAS's priorizam as famílias problemáticas - as que não mandam os filhos para a escola nem os levam para vacinar. Ou seja, o CRAS é um centro de referência que tem que atuar preventivamente, mas acaba atendendo as famílias que "não se comportam bem", trabalhando como instância de controle e de indução para que estas famílias cumpram com as condicionalidades previstas.

É isto por enquanto, estou à disposição para os debates.

Darcy Barreto: Trabalho na prefeitura do Rio de Janeiro e agora estou atuando na Rede de Proteção Educando (RPE). Minha questão é se vocês sabem informar a razão da alteração, para 45 anos, da idade da mulher. Esta idade foi definida como mínima. Além disso, acompanhei um trabalho de pesquisa e houve algo que chamou atenção. Culturalmente, o homem não vai tanto ao médico. E o Bolsa Família não lhe faz qualquer exigência. Sabemos que a partir dos 40 anos, se o homem não fizer, por exemplo, o exame de próstata, ele corre riscos de vida. Já a mulher, não. Ela vai ao médico até para não perder o acesso ao Bolsa Família. Se o homem também fosse exigido, haveria outros avanços relacionados ao Programa.

Tenho uma outra questão. Com todos os entraves vividos na última gestão municipal, o SUAS, a menos teoricamente, já está implantado no município do Rio de Janeiro. Uma de suas previsões é que o trabalho não pode ser precarizado, tem que ser prestado por servidores públicos. Gostaria de saber se a nova prefeitura chamará mais concursados. Na RPE, por exemplo, temos um trabalho interessante sendo desenvolvido, que penso que terá sucesso. Mas gostaria de saber o que a gestão que assumirá a prefeitura em breve pensa a respeito.

Elaine Behring: Tivemos aqui um panorama muito amplo e interessante sobre esta relação, que é de fato muito tensa, entre o Programa Bolsa Família e o SUAS. A começar pelo que se refere ao financiamento. Os dados que vocês trouxeram são muito interessantes e mostram, claramente, que o Bolsa Família corre em paralelo ao SUAS. Uma hipótese, que eu gostaria que vocês comentassem, é que o SUAS venha sendo fagocitado pelo Bolsa Família, por sua precariedade como sistema, pelos poucos recursos para a estruturação das redes e dos serviços. Assim, da mesma maneira que o Bolsa Família não é universal (há uma fila imensa do lado de fora), a rede socioassistencial acaba subordinando-se ao Programa.

Há outro aspecto interessante - que pode ser uma divergência, ou uma contribuição minha para o debate. Saí de uma defesa de tese de doutorado, na sexta-feira, em Brasília, de Evilásio Salvador,

orientada por Ivanete Boschetti. A tese de Evilásio é absolutamente demolidora quanto a qualquer caráter distributivo ou redistributivo da política social brasileira. Mostra, claramente, pela questão tributária, como são os trabalhadores quem financiam a seguridade social. Ou seja, apesar de existirem programas não contributivos - como são a aposentadoria rural, o BPC, a renda mensal vitalícia e o Bolsa Família, com suas características singulares - nada disso faz distribuição ou redistribuição de renda (e muito menos de riquezas) no Brasil. Em um determinado momento, Regina afirmou que o Programa é distributivo e minha questão é se não seria o caso de rever esta caracterização: não há dúvidas de que ele é não contributivo, mas distributivo não me parece que seja.

Simone Lessa: Fala-se muito das contradições que, de fato, existem entre as políticas. Penso ser necessário apreciar este tema diante de uma perspectiva, inclusive, mundial. Ou seja, quais seriam os caminhos possíveis para se construírem saídas efetivas. Atuo na RPE e nas escolas vejo muito um olhar que, “na ponta”, profissionais têm para com os pobres, os historicamente excluídos. Nossa profissão acaba tendo seu olhar vulnerabilizado diante de outros profissionais.

Que possibilidades visualizamos para mudar este quadro?

■ Regina Teixeira

Em relação à questão que envolve a Prefeitura do Rio de Janeiro, não tenho como dizer o que será feito pela nova gestão municipal, se haverá ou não precarização nas contratações. Estas questões devem ser apresentadas ao novo secretário municipal.

Em relação ao que Elaine levanta, eu diria que há uma redistribuição de renda entre trabalhadores. Quem financia, basicamente, a seguridade social neste país? São os trabalhadores, obviamente. No Brasil há apenas, salvo engano, um imposto que incide sobre a propriedade: o rural. Além dele, mais nenhum. Então, estamos falando de redistribuição de renda entre trabalhadores, de renda do trabalho. Inclusive por que esta é a ferida que é captada por todas as pesquisas, inclusive a nossa.

Claro que podemos avançar em um

exercício de projeção, de estabelecer projetos, de lutar por uma renda mínima para todos. Não uma renda minimalista, básica, para políticas focalizadas nos mais pobres; mas uma renda para todos os cidadãos, que articulo com a possibilidade de não colocar as pessoas reféns do capital - no sentido de terem que aceitar qualquer trabalho para sobreviver. Quando falo de uma renda mínima, de uma renda básica, refiro-me a uma renda básica decente, compatível com o padrão de desenvolvimento alcançado pela sociedade, com aquilo que é a cesta básica (não só de alimentos, mas de vestuário, transporte e outros fatores). Podemos pensar em uma renda básica nesta perspectiva. É uma tremenda discussão! Alguns autores já não acreditam mais nessa hipótese. Por exemplo, para não citar autores pós-modernos, cito André Gorz. Afirmam, todos estes autores, que a sociedade salarial acabou, que o pleno emprego se esgotou. Particularmente, trabalho uma tese em que tento aproximar esta idéia de renda mínima, renda básica de cidadania, com emprego - e pleno emprego! - para aqueles que queiram e possam trabalhar. Alguém poderia dizer: “Mas você está propondo algo que mina o alicerce do capitalismo!”. Eu perguntaria: e qual é a idéia? O capitalismo, enquanto modo hegemônico de organização social e econômica, caminha, cada vez mais, no sentido da precariedade, da subordinação mais violenta e degradante do trabalho. O que temos, portanto, de redistribuição, é entre trabalhadores - e ela não vai acabar. O que precisamos fazer, então? Esta é uma questão que está aberta.

Gostei da expressão utilizada por Elaine, fagocitar. Mas precisamos observar todas as políticas diretamente envolvidas - educação, saúde e assistência social. A educação faz o que tem que fazer, envia a lista de frequência, e, quando não consegue correr atrás do beneficiário, encaminha a demanda para a assistência. A saúde também está sendo fagocitada. Hoje temos programas banais, como o acompanhamento da gestação - que é acompanhar a gestação de pobre: no detalhe, será acompanhar a gestação de beneficiário do Bolsa Família, que será priorizado dentro do atendimento básico de saúde. Porque as metas têm que ser cumpridas, por conta de que disto depende a distribuição e a alocação de recursos para as políticas públicas. Há técnicos da saúde que afirmam: “Agora não trabalhamos mais para a saúde:

trabalhamos para o Bolsa Família”, como ouvimos nos municípios.

■ Cecília Paiva

Poderia levantar algumas questões que ajudassem a explicar esta redução da idade da mulher para o cumprimento de exigências de condicionalidades na saúde. Se pegarmos a política de saúde, o acompanhamento é feito por um sistema, o Sistema de Vigilância e Acompanhamento Nutricional (SISVAN). Ele tem um módulo específico para o Bolsa Família. Nele, só entram mulheres em idade reprodutiva. Aquelas que já encontram-se estéreis saem do Sistema. O que tentamos ao longo de nossa apresentação foi nos atermos à relação entre o Programa Bolsa Família e a assistência social, mas há muitas questões que permitem discutir condicionalidades e analisar o próprio Programa sob outros prismas. Há uma polêmica colocada, que é a tal da centralidade na família dentro da própria Política Nacional de Assistência Social - a chamada matricialidade sociofamiliar - que permitiria que analisássemos o Programa por outros ângulos. Em princípio, se o analisarmos pela ótica da família, o Programa parece avançar em relação a seus antecessores, uma vez que estes estavam voltados para segmentos considerados historicamente vulneráveis - mulheres, crianças, por exemplo. A própria Constituição Federal de 1988, quando se refere especificamente à área da assistência, nomeia segmentos, como pessoas com deficiência, idosos. O Programa Bolsa Família, ao eleger famílias extremamente pobres - cuja renda per capita seja de até R\$ 60,00 -, não olha a composição familiar. Isto possibilita contemplar famílias que não tenham crianças ou idosos, o que pode ampliar o público-alvo. Rompe, um pouco, com a ótica da focalização em grupos mais vulneráveis. No entanto, quando examinamos como o Programa é operacionalizado e suas condicionalidades, voltamos a perceber que a prioridade é dada a determinados segmentos (como crianças e mulheres). Quando observamos o Programa pelas condicionalidades, o acesso à saúde, por exemplo, reduz-se a determinados segmentos e ações, ignora-se crianças com mais de sete anos de idade, os homens, os adolescentes. O próprio SISVAN não solicita estas informações. No CadÚnico se tem as informações sobre todos os membros da família, mas não se faz nada com elas. Esta queda da idade da mulher, de 60 para 45 anos, então,

penso que é por que muito dificilmente a mulher acima desta idade terá filhos, porque sairá da idade reprodutiva, não seria mais foco do Programa. Ou seja, o acesso à política de saúde é muito restrito, limitado ao cumprimento das tais condicionalidades.

Com relação ao aspecto redistributivo, quando apresentamos os dados que demonstram a priorização da assistência, podemos perceber no estudo de Boschetti e Salvador que os gastos do Fundo Nacional de Saúde com o Bolsa Família ocuparam o quarto lugar na destinação dos recursos deste Fundo em 2005. Dentro da lógica da seguridade social, não há problema nenhum nisto, já que a proposta seria a de um fundo único que financiasse as três políticas. O que quero chamar atenção aqui é a lógica da substituição - para vestir-se um santo, despe-se outro, contrariando uma possível perspectiva de ampliação da proteção social. Na assistência há, sim, uma lógica de priorização do Programa Bolsa Família. As informações sobre a localização do CadÚnico apresentadas aqui demonstram, por exemplo, que o cadastramento acompanha a gestão do Programa. Se a gestão está na Secretaria de Educação, é lá que o cadastramento será feito. O mesmo ocorre na saúde. O cadastro, então, ficou reduzido ao cadastramento do Bolsa Família. Pela orientação do MDS, o CadÚnico deveria cadastrar famílias com corte de renda *per capita* de até meio salário mínimo - um corte um pouco maior que o do Bolsa Família. Mas muitos municípios, como pudemos constatar, trabalham com o corte de renda do Programa, com o CadÚnico cadastrando apenas seus eventuais beneficiários. É um reducionismo, mesmo por que o cadastro faz um levantamento detalhado de cada membro da família, constituindo-se em um valioso instrumento de diagnóstico para os CRAS's - que têm como função o acompanhamento das famílias e a identificação de suas demandas, já que o CRAS (por princípio) tem que conhecer a rede e articular seus serviços e o acesso da população aos mesmos. Para pensarmos na viabilização desta função teríamos que (re)discutir, dentro da própria PNAS, o que significa cada CRAS estar referenciado para atender de 2.500 a 5.000 famílias de acordo com o porte do município. O financiamento é de R\$ 1,80 por família e as equipes são reduzidas. Então, que acompanhamento efetivo é este? Aí inicia-se um processo de definir prioridades e, como Regina citou,

prioriza-se as famílias que não estejam "se comportando", famílias suspeitas de descumprirem seu papel.

Ainda com relação à redistribuição, gostaria de acrescentar um aspecto, citando Pochmann - economista que hoje está no IPEA - em uma entrevista concedida ano passado à revista Sem Terra. À época divulgava-se que a desigualdade social no Brasil havia diminuído - sempre temos que ter muito cuidado com os números: com eles é possível fazer qualquer coisa. É preciso atentar-se à metodologia utilizada e à fonte dos dados. Quando questionado a respeito, Pochmann afirmou que aqueles dados eram obtidos através da PNAD, que se baseia no índice de GINI, que refere-se muito mais à renda do trabalho. Ou seja, não está incluída a renda do capital (que inclui aluguéis de imóveis, renda da terra, juros). Quando afirma-se, portanto, que há uma redução de desigualdade, ela refere-se à desigualdade entre trabalhadores - aqueles que encontravam-se melhor remunerados e cuja renda do trabalho caiu. O que nos leva a problematizar se isto é bom, porque não significa que houve uma melhora generalizada, ao contrário: a queda da renda do trabalho é ruim. E há aumento do trabalho precarizado.

Com relação a possíveis experiências, quando elaboramos nosso projeto de pesquisa não quisemos olhar para os países centrais, mesmo por que o Brasil é um país periférico dentro do comando capitalista, o que o coloca em condições muito distintas destes países. Embora não seja nosso objeto de pesquisa, temos notícias sobre programas de transferência de renda - e não há nada de novo em transferir renda não contributiva: para citar um exemplo, é só retomar a Lei dos Pobres, do Século XVIII, que já garantia uma assistência incondicional, a qualquer pessoa, independente de estar ou não trabalhando. Já no período da institucionalização da proteção social e das políticas sociais é possível identificar três momentos, de acordo com Ayala: o momento da expansão (o Welfare State); e dois momentos que vêm com a crise da década de 70. No primeiro deles, há uma tendência a concentrar os programas de transferência de renda como dispositivos tradicionais assistenciais, em caráter mais emergencial. Da década de 80 para cá, por conta do primado liberal do trabalho, há uma mudança: esta renda transmuta-se para uma renda de inserção. Não é uma renda de cidadania, mas de inserção, em que o trabalho é a

fonte de renda primordial. Um exemplo clássico é o programa francês, a Renda Mensal de Inserção (RMI), mas que não temos acompanhado atualmente. Mas estes programas de transferência de renda foram implementados em uma perspectiva de ampliar a proteção social, até por que quando falamos em redução de gastos sociais nos países centrais isto precisa ser relativizado: o combate ao chamado desemprego estrutural (o desemprego de inclusão, que alcança jovens que ainda vão ingressar no mercado de trabalho, e o desemprego de exclusão, que é o que expulsa pessoas de 40 anos ou mais) tem sido tratado na França, por exemplo, com antecipação da aposentadoria, aumento de oferta de empregos públicos e bolsas para jovens. Neste último caso, inclusive, se inverte a lógica do seguro, em que primeiro você contribui para depois fazer jus: paga-se uma bolsa para que o jovem mantenha-se estudando, permanecendo por mais tempo na faculdade. Isto aumenta o gasto social. O que temos acompanhado são as experiências dos países vizinhos, mais semelhantes ao Brasil. A perspectiva, orientada pelos organismos internacionais, em treze países que têm programas de transferência de renda nos moldes do Bolsa Família, é minimalista, focalizada, sob exigência de condicionalidades. Mas para não ficarmos na sensação de que não há perspectivas é que partimos na pesquisa da hipótese que apresentei inicialmente: estes programas, ainda que focalizados, insuficientes e compensatórios, se reordenados em articulação com outras políticas sociais, podem, potencialmente, avançar numa ótica de direitos e na conformação de um sistema de proteção social. Nas capacitações provocamos muito os técnicos neste sentido. Ora, quem alimenta as informações que os sistemas nos fornecem são os técnicos, o que lhes confere uma relativa autonomia na atuação profissional. Se você encontra-se na educação e percebe a dificuldade de uma criança de cumprir sua frequência, levanta informações e descobre que há problemas de violência doméstica (que não é uma questão resolvida no curto prazo e é um momento em que aquela família encontra-se em maior vulnerabilidade), o que você faz? Não tentará criar meios e condições alternativos? Já vimos de tudo! Há cancelamentos de benefícios pela ausência de frequência motivada pela falta da professora. Quando a diretora da escola foi ouvida, reconheceu que a professora faltava muito. E as crianças,

ao chegarem à escola, eram enviadas de volta para casa e recebiam faltas. Então, que direção queremos dar ao registro que fazemos: a do controle ou a do acesso a direitos? Nesta última, não cabe cobrar condicionalidades ou contrapartidas. Estamos falando de um direito, o direito à renda, e a um direito não se pode exigir algo em troca. Se fôssemos discutir condicionalidades, este seria um aspecto a ser necessariamente tratado. Em outras palavras, em que ótica conduzo, também, minha atuação profissional?

Para que possamos perceber a lógica perversa por trás das condicionalidades, a LDB estabelece uma frequência de 75%. Já o Programa, 85%! Nas capacitações ouvimos muitos relatos de famílias que já não conseguem manter os adolescentes nas escolas. Ao final, a família toda é penalizada e não se discute que escola é esta. Se temos baixas taxas de matrícula, de frequência, temos que olhar outros indicadores, como repetência e rendimento escolar, por exemplo.

■ Regina Teixeira

Há uma pesquisa, realizada na Universidade Federal de Minas Gerais, que faz um confronto entre as condicionalidades da educação e a assistência. Houve realmente um aumento da frequência escolar destas crianças. Mas o rendimento piorou. Não a taxa de repetência, o rendimento, mesmo.

Outro aspecto que Cecília tratou, sobre o uso que se faz do Cadastro Único, este permite que se extraiam relatórios para aproveitar a riqueza das informações armazenadas no banco de dados do Sistema de Informações. Nenhum município (vejam bem, nenhum!) extraía relatórios quando fizemos nossa pesquisa. Não utilizavam esta função, tão rica para fazer diagnósticos. Esta determinação do Programa Bolsa Família, de ter que cumprir metas, não pode gerar expectativas. Porque o que os municípios têm pouco ou nada a oferecer, principalmente para as pessoas elegíveis para cadastramento no CadÚnico, mas que não são elegíveis para receber o Bolsa Família. Então isto gera, apenas, expectativas.

Rosângela Pereira: Trabalho com o Bolsa Família ao menos há cinco anos. Houve na Prefeitura do Rio de Janeiro esta postura a que vocês se referiram, de não precisar de capacitação, bem como esta cobrança de metas. Atualmente atuo na Rede de Proteção Educando, e a cobrança de metas é constante. Uma colega acaba de nos apresentar um trabalho que compara

as frequências de 2007 e de 2008 - o trabalho chega à conclusão do aumento da frequência, mas em um trabalho preventivo, na perspectiva de direitos, não como um trabalho punitivo ou de vigilância. É, portanto, uma perspectiva diferente daquela que esteve presente na gestão que se encerra na prefeitura do Rio, em que o cadastro é feito aleatoriamente.

Há uma cobrança, em toda a prefeitura, de realização de visitas domiciliares e de trabalho em grupo. O secretário chegou a afirmar que se há duas pessoas, já é um grupo - semelhante à perspectiva bíblica ("onde dois falam em meu nome, estarei lá"). O interesse é com a produtividade. E não temos informações sobre quais são as verbas de repasse para estas ações. Gostaria de saber se vocês têm informações a respeito, e não só relativas ao Programa Bolsa Família. Em 2004 tivemos que fazer toda a transferência de dados do PETI para o Bolsa Família e, à época, a informação era de que o repasse era de R\$ 6,00 por cadastro. Houve uma deliberação de parar todas as ações até que se fizesse o cadastro. O mesmo ocorre quando há atualização de dados. Não há prioridade para a qualidade do atendimento. Acaba ocorrendo que as equipes trabalham na perspectiva de vigilância e de procurar os que não estão respondendo às condicionalidades.

Ana Paula Reguete: Também atuo na Prefeitura. Fico feliz quando vocês retomam a verdadeira função do CRAS, porque é impressionante como ela encontra-se deturpada. O CRAS acaba assumindo a função de atualização do cadastro e de uma porta de entrada muito confusa - é um mero cadastrador. Isso nos preocupa muito, porque se descarta a grande função de articulação das políticas. Há, por exemplo, uma nova ocupação urbana em nosso território. E a recomendação é ir até lá apenas para cadastrar famílias, não para articular políticas.

No município temos um histórico. Os CRAS's eram os CEMASI's (Centros municipais de Assistência Social Integrida) - havia até creches nestes espaços. Quando o município assume a lógica do CRAS, o faz na perspectiva de cadastrador, não de articulador e de responsável pelo território, que problematize suas questões, o que eram, a meu ver, os grandes ganhos do SUAS e da PNAS.

Patrícia Ramos: Vocês falaram sobre o CadÚnico e a possibilidade de relatórios.

Percebo, com as famílias, na hora do cadastramento, uma distância de dados reais. Por exemplo, em relação a esgoto e saneamento básico, a população relata que o lixo é coletado. Quando investigamos e fazemos visitas, percebemos que tais condições não existem. Ou seja, há dados maquiados. Se é para usá-los para o planejamento de políticas para o país, há muitos ajustes a serem feitos. Em relação aos jovens, por exemplo, não há informações sobre suas áreas de interesse. O levantamento limita-se aos programas já existentes, e se há ou não acesso aos mesmos. Quem, de fato, e que movimentos poderiam fazer com que haja um processo nesta perspectiva que vocês apontam? Por que não a vejo neste cotidiano.

Elaine Behring: Penso que há uma tensão na Política Nacional de Assistência Social, entre o conceito de vigilância social (totalmente estranho a nossa contribuição, como área de conhecimento, para o debate sobre a assistência social) e a construção de um sistema, de um equipamento no sentido articulador que vocês colocam. É uma tensão, dentre outras. O CRAS pode assumir três dinâmicas. Uma é a de ser um plantão social, espécie de fonótipo dos pobres, que vai vigiá-los, fazer a "vigilância da exclusão". Outra, de tornar-se uma central de serviços, como hidroginástica - que também não é sua função. Por fim, pode tornar-se aquilo que precisamos tentar construir - e por isso é muito central alterar esta dinâmica quantitativa e produtivista. O que envolve a organização e a mobilização popular: não se trata apenas da articulação intersectorial, mas da mobilização e da educação popular. É um espaço muito interessante para que façamos o que sempre quisemos, de acessar meios e locais privilegiados em nossa relação com os trabalhadores para desenvolvermos um trabalho político-profissional. Gostaria de saber o que vocês pensam a respeito.

Outra questão diz respeito ao debate sobre gênero. Há uma pesquisa recentemente publicada no livro "Política social no capitalismo", de Marlene Rodrigues. Marlene discutirá, sob um ângulo feminista, o impacto que o Programa Bolsa Família trará sobre as mulheres. Constata que os homens não são responsabilizados, o que vem significando mais uma forma de opressão sobre as mulheres. Gostaria de ouvi-las a respeito.

■ **Regina Teixeira**

Desconheço a existência de metas

colocadas pelo governo federal para visitas domiciliares. O Programa Bolsa Família é todo regulado, há produção de normas tal qual coelhos produzem filhotes, é algo impressionante! De um ano para cá temos observado todas as normas e são centenas de páginas. Desconheço que haja previsão para visitas domiciliares. Mas há o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), em que entra a previsão de cadastro de pessoas que atendem aos critérios de elegibilidade para o Programa, e sua atualização é feita através de entrevistas e (segundo os municípios) também através de visitas domiciliares. Assim, estas últimas se colocam como instrumentos fundamentais, porque a atualização dos cadastros é feita nas visitas, em que é possível observar muito mais que os dados registrados. Pode-se verificar como está a relação com o emprego, como está a vida, se adquiriu móveis novos (aliás, o presidente afirmou que é preciso comprar, mesmo, que crédito existe para isso...). Há uma ligação, então, mas que não está formalizada, com as metas. As visitas acabam sendo instrumentos para alcançar as metas.

Ainda sobre o cadastramento, a maior parte dos municípios declarou que não há diagnóstico, não há levantamentos. Então, o cadastramento é feito a partir de demandas focais e/ou espontâneas. Alguém comentou sobre a função de cadastramento dos CRAS's aqui no Rio de Janeiro, mas a maioria dos municípios não o fazem via CRAS's. Os que experimentaram esta dinâmica disseram que foi péssimo e culparam os CRAS's pelos resultados. É um problema de recursos, de organização, do fato dos CRAS's não estarem informatizados, por exemplo. Quando há algum equipamento, estes sistemas não dialogam com outros, especialmente com o Cadastro Único, mas nem com os da saúde ou da educação. Houve, ao contrário, uma centralização do cadastramento, no que se refere ao Estado do Rio de Janeiro, nas chamadas coordenações do Programa Bolsa Família, que funcionam como apêndices dentro da assistência social.

Por outro lado, não é nenhuma novidade que se trabalha com oferta de programas, especialmente aqueles mais alentados em termos de financiamento e de recursos financeiros, que são os do governo federal. Já trabalhei em Brasília e pude constatar que o município do Rio de Janeiro teve que devolver verbas do PETI por que não tinha identificação das crianças que se encontravam em

situação de trabalho. O problema será, então, dos municípios? Eu arriscaria dizer que o problema vem de cima! Esta descentralização se dá em alguns aspectos, em geral nos negativos. Há uma centralização muito grande na formatação de programas e projetos pelo governo federal, desde sempre. A assistência social como política tem benefícios e serviços, que partem de projetos e programas como um formato inicial que lhes é dado - o que deve ser feito, preferencialmente, pelos municípios, de acordo com as necessidades identificadas, detalhadas, e com o planejamento realizado.

Outro aspecto existente é esta característica que às vezes se assume, de balcão de encaminhamentos. Ainda se cria uma relação viciada: "Olha, a fulana de tal do CRAS me deu um papel, fui ao posto, e fui atendido. Viva ela! Se quiser ser candidata a vereadora, voto nela!". Mas realmente está dada uma função ao CRAS que muitos chamam de sociopedagógica ou de político-pedagógica. E há mais: o atendimento é realizado muitas vezes de tal forma que você reúne várias pessoas para dar-lhes meia dúzia de informações. Quando o atendimento dos CRAS's deve ser individualizado, para permitir um processo de construção que não é "demiúrgico", que "despertará" o usuário. Trata-se de atuar de forma que a família construa uma visão de suas necessidades, de seus direitos, daquilo que ela deve perseguir. Ou não nos adianta falar em direitos! Há alunos que me dizem: "O Programa Bolsa Família não é direito, o BPC é!", o que envolve uma concepção de direitos fechada. Há várias nuances e aspectos que podem ser abordados neste debate, mas um deles, muito importante, é o seguinte. O Programa Bolsa Família repassa de R\$ 20,00 a R\$ 186,00. Se este recurso for transformado em algo que o DIEESE propõe como salário mínimo (hoje perto de R\$ 2.000,00), olhe que aproximação concreta você estabelece com os direitos! Com os direitos econômicos, sociais e culturais, dos quais o Brasil é signatário! Afirmaria, então, que há uma construção de consciência e de apreensão da realidade, quase que "paulofreiriana", que é o trabalho fundamental a ser prestado pelos técnicos dos CRAS's, junto com o encaminhamento para a rede e o seu monitoramento - em conjunto com a educação e com a saúde, mas que não descarta o papel de monitoramento por parte da assistência.

Por último, concordo com Marlene sobre a questão de gênero. Vou citar um exemplo dramático, da Argentina.

Quando eles fizeram a conversão dos planos, as titulares mulheres - que eram a maioria absoluta dos programas iniciais de transferência de renda - não puderam migrar para um programa relacionado a trabalho e emprego. Apenas o puderam fazer os titulares homens, preferencialmente com até 30 anos de idade. As mulheres migraram para um programa chamado Plano Famílias, que incentiva o chamado desenvolvimento intradoméstico. Ou seja, a mulher cuidará para que as crianças vão à escola, sejam vacinadas, cuidarão dos idosos etc.

■ Cecília Paiva

Quero fazer um acréscimo em relação ao IGD, que repassa um recurso mensal aos municípios em função da gestão do Programa. Como Regina se referiu, há um cálculo todo complicado. Mas o que é avaliado são as informações sobre o acompanhamento das condicionalidades e a atualização cadastral. É assim que avaliam o desempenho dos municípios para repasse de recursos. Ambos, tanto a atualização cadastral quanto o acompanhamento das condicionalidades, têm a ver com as metas estabelecidas inicialmente pelo Programa, de onze milhões de famílias. Como já dissemos, ainda há uma população elegível fora do Programa. Então se opera com a tal porta de saída, mas também pegando famílias que não cumprem condicionalidades e famílias que saem do corte de renda, para garantir um rodízio entre os beneficiários e contemplar novas famílias. Assim é que se “premiará” os municípios. É o que está por trás do IGD, é o que ele avalia para o repasse de recursos. Como Regina já expôs, realmente não há previsão quanto a visitas domiciliares. Acompanhamos este drama porque há um mestrando que faz parte da equipe da pesquisa e trabalha na SMAS e que vivenciou esta meta de quinze cadastros por dia. Sei que isto é muito complicado. Antes de atuar na universidade, de 94 a 96 vivi o SIMAS, como servidora municipal alocada no Hospital do Andaraí, embora já não estivesse mais no município no momento mais crítico, em 2005. Mas sei que há processos de assédio moral; que os colegas que não cumpriam metas tiveram seus nomes publicados no Diário Oficial, o que gerou vários constrangimentos. Ou seja, mesmo que sejamos funcionários públicos e tenhamos estabilidade, não estamos imunes a sanções: há remanejamentos absurdos, o que levou vários profissionais a pedirem exoneração. Somos trabalhadores também.

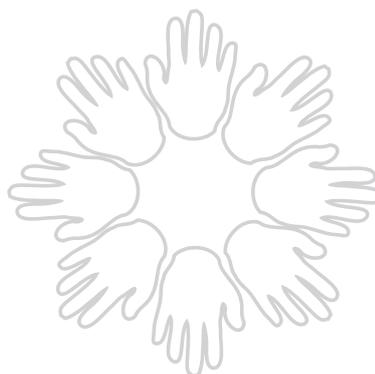
Quanto à visita domiciliar, o que não podemos perder de vista é a autonomia profissional que nos é assegurada na escolha de nossos instrumentos de trabalho. O que nos pode ser exigido pelos nossos demandantes é o cumprimento de um determinado número de cadastros, mas como ele será feito, se via entrevistas ou visitas, isto não pode ser imposto. Essa é a relativa autonomia que temos, e precisamos nos fortalecer coletivamente no enfrentamento de questões como estas, inclusive acionando e se articulando com o CRESS, ao invés de encará-las individualmente.

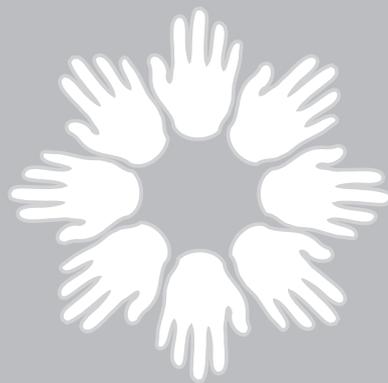
No que se refere à questão de gênero, além do Bolsa Família fazer com que as condicionalidades recaiam sobre as mulheres e as crianças, há também um outro aspecto, que é o do responsável legal pelo benefício ser preferencialmente a mulher - seja a mãe ou a avó. Também nas reuniões socioeducativas quem comparece são as mães, as mulheres. Lembrei-me de uma pesquisa de Regina Miotto que, ao avaliar os programas de apoio sociofamiliar voltados para crianças e adolescentes, apresenta como resultado a prevalência de concepções estereotipadas de família no trato com os usuários. Se, por um lado, já temos o reconhecimento legal, na atual legislação, de um conceito mais amplo de família, reconhecendo os diferentes arranjos ou composições - famílias monoparentais, chefiadas por mulheres, laços não apenas consanguíneos, mas de afetividade - isto não se observa, ainda, nas práticas institucionais e profissionais no que se refere às funções, aos papéis esperados. As mudanças de visão de mundo ou de comportamentos não são necessariamente acompanhadas por mudanças de valores. Reproduzimos, ainda, boa parte das percepções de mundo em que somos socializados. Dentro dessas práticas, ainda se reforçam os papéis da mulher-mãe e do homem-pai, sem qualquer sombra de dúvida, fazendo com que a maior responsabilidade recaia sobre as mulheres.

Quanto aos CRAS's e à possibilidade de que eles virem meros plantões de emergência, lembrei-me da publicação do CFESS e do Conselho Federal de Psicologia (“Parâmetros para a atuação de assistentes sociais e psicólogos nos CRAS's”). Ali, os conselhos federais já apontavam para o risco dos CRAS's virarem plantões de emergência social, atendendo apenas demandas espontâneas. Alertavam, ainda, para o risco de virar uma instância unicamente

fiscalizadora - uma vez que a PNAS prevê outra questão complicada, que é a execução das ações compartilhada com a sociedade civil. No mínimo, isto impede a visibilidade da assistência social como política pública. Em última instância, para o usuário o que fica é que a ONG “x” ou “y” foi quem lhe forneceu, de graça, o serviço ou o benefício. O que o documento apontava como risco é a redução do papel dos CRAS’s a fiscalizador das ONG’s. É preciso tomar muito cuidado com este aspecto e pensar formas de fortalecimento coletivo. Elaine também apontou a necessidade de pensar a mobilização popular, e não podemos perder de vista que a PNAS prevê a estruturação das ações a partir da lógica do território, que necessariamente extrapola a política de assistência social. Pensar no território é pensar articulação, integração entre diversas políticas. Mas os territórios não devem ser vistos apenas como espaços de carências de serviços, mas também de potencialidades. Lá há associações de moradores, há ONG’s que atuam com a perspectiva de garantia de direitos. Os territórios, então, são espaços para que os CRAS’s atuem como articuladores, inclusive, mobilizadores destes recursos. Outro recurso importante para se mobilizar e fortalecer são os conselhos, por exemplo. Pesquisa feita pelo CFESS em 2005 demonstra como nós, assistentes sociais, ainda ocupamos pouco estes espaços. Entre os profissionais que afirmaram ter alguma participação nos conselhos, predomina a inserção nos conselhos de assistência social, embora nos concentremos mais,

profissionalmente, no campo da saúde. Então é preciso buscar garantir que os CRAS’s assumam funções que não lhe permitam limitar-se à perspectiva de plantões emergenciais ou de mero atendimento a demandas espontâneas, mas que atuem na perspectiva posta na PNAS, de porta de entrada das políticas sociais. Ou seja, viabilizando que a assistência assumam seu papel e sua função agregadora em relação às demais políticas públicas. O que lhe exige conhecer a rede, as potencialidades, as deficiências, pensar o planejamento das ações, conhecer as demandas. E nos coloca a necessidade de trabalhar com diagnóstico, avaliação, monitoramento, não ficando apenas no cadastramento. Coloca, ainda, a necessidade de levar estas questões para debate em espaços mais amplos, como os conselhos de direitos e de políticas e as conferências. Por exemplo, a SEAS/DH estabeleceu para o Estado do Rio de Janeiro uma meta de mil famílias por CRAS. Ou seja, reduziu o que prevê a PNAS, avançando em relação aos demais estados, embora este ainda seja um número incompatível com a função esperada, se pensarmos que a média de pessoas por família é de quatro componentes - quatro mil usuários por CRAS é inviável para se garantir um acompanhamento efetivo dos usuários e das redes. Estes debates podem nos ajudar, inclusive, a aprimorar as políticas, a superar alguns limites, direcionar tais políticas dentro da perspectiva do direito e em sintonia com o nosso projeto ético-político. É preciso, então, investir em nossa capacidade de articulação.





Em Foco

Edições já publicadas:

Nº 1	O “ <i>Serviço Social Clínico</i> ” e o projeto ético político do Serviço Social
Nº 1/complementar	Atribuições privativas do assistente social e o “ <i>Serviço Social Clínico</i> ”
Nº 2	O Serviço Social e o Sistema Sociojurídico
Nº 3	O Serviço Social e a Educação
Nº 4	O Serviço Social e os Conselhos de Direitos e de Políticas
Nº 5	Assistência Social

Adquira o seu na sede do Conselho Regional
de Serviço Social - RJ (Cress7)

ou pelo endereço eletrônico

www.cressrj.org.br/publicacoes.php



**CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL - 7ª REGIÃO
Rio de Janeiro**

www.cressrj.org.br

Sede - Rio de Janeiro

Rua México, nº 41. Salas 1202 a 1205. Centro.

Rio de Janeiro - RJ

CEP: 22.031-144

Fone: (021) 3147-8787

Fax: (021) 3147-8791

Endereços eletrônicos

Diretoria: diretoria@cressrj.org.br

Orientação e fiscalização: cofi@cressrj.org.br

Registro e cadastro: registroeannualidade@cressrj.org.br

Secretaria: secretaria@cressrj.org.br

Assessoria de Comunicação: comunicacao@cressrj.org.br

Assessoria Política: assessoriapolitica@cressrj.org.br

Seccional Norte e Nordeste Fluminense (Campos)

Rua 21 de Abril, nº 272. Sala 311. Centro.

Campos dos Goytacazes - RJ

CEP: 28.010-170

Fone: (022) 2723-9464

Endereço eletrônico: cresscampos@ig.com.br

Seccional Sul Fluminense (Volta Redonda)

Rua 25-A, nº 23. Sala 802. Vila Santa Cecília.

Volta Redonda - RJ

CEP: 27.261-050

Fone: (024) 3342-6886

Endereço eletrônico: cressvr@oi.com.br

Em Foco

A Revista “Em Foco” é uma iniciativa do Conselho Regional de Serviço Social 7ª Região e é publicada desde 2003. Seu objetivo é viabilizar a divulgação à categoria de reflexões sobre temas novos e/ou desafiadores postos ao exercício profissional e à profissão, sobre os quais, em geral, há pouco material publicado até o momento do lançamento de cada edição da revista. Como outras publicações do CRESS, a “Em Foco” pode ser considerada um absoluto sucesso. Suas edições anteriores tornaram-se referência para o debate dos temas que trataram, sendo requisitadas como bibliografia de concursos públicos e sendo recomendadas como bibliografia de diversos cursos de Serviço Social pelo país.



**Conselho Regional
de Serviço Social / RJ**