# UM NOVO OLHAR SOBRE A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS PRERROGATIVAS

## SUBSÍDIOS PARA A PALESTRA MAGNA DA VIII CONFERÊNCIA ESTADUAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Ada Bragion Camolesi** [1]

Estamos aqui, hoje, para tratarmos de quatro temas que refletem a maturidade dos mecanismos da Política de Assistência Social: estratégias para a estruturação do trabalho no SUAS; reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais; fortalecimento da participação e do controle social; a centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil.

Nos marcos da VIII Conferência Estadual de Assistência Social gostaria de inverter a ordem na abordagem dos temas e iniciar pela *Contribuição do SUAS na erradicação da extrema miséria*

A nossa Política existe e subexiste em função da população que convencionamos chamar de *usuária*. Será esse o termo adequado para qualificar aqueles que são os nossos mandatários?

Sim, mandatários, pois se não percebermos dessa maneira, estamos expostos a voltar o nosso olhar muito mais para as estruturas e para o funcionamento da Política do que para reais impactos que ela consegue (ou não) produzir na vida das pessoas.

Então, são as pessoas com as quais trabalhamos, que apresentam as suas demandas nos diferentes espaços profissionais que ocupamos, que devem ditar o modo de ser e de estar da Política de Assistência Social.

Mas, que pessoas são essas? Serão elas as que vivem situações circunscritas à pobreza, ou em sua mais perversa manifestação, nos extremos da sobrevivência? Estarão elas em isolamento relativo nos espaços rurais onde as políticas públicas tardam, as situações que convencionamos chamar de vulnerabilidade e risco se escondem na cortina de poeira da capacidade relativa da visibilidade pública? Estarão nos lares de todos os níveis econômicos

[1] Professora doutora, coordenadora do Curso de Serviço Social da Faculdade Santa Lúcia.

que sofrem as pressões de uma sociedade consumista, imediatista, que cultua a força do sistema de dominação econômica e social que se desdobra na manifestação de uma família que sofre pela manifestação da violência, de convívio do amor e da agressão aos que se ama, ou na impotência perante a mídia destrutiva e totalmente alheia ao contrôle público e à sociedade que nos compele ao consumo do álcool mas, cuja mesma instância pública e sociedade se detém no debate da responsabilidade individual e do *livre arbítrio* pessoal?

Não estamos nos referindo apenas àqueles que vivem na pobreza ou na miséria, ou na segregação do preconceito, mas a todos aqueles que convivem com a miséria de uma sociedade que se estruturou historicamente em torno de um sistema em que impera o poder de homens sobre outros homens, escondido sob o manto das relações econômicas e jurídicas.

Dados do IBGE sobre as regiões do Brasil[2] revelam que a região sudeste tem um contingente de 2.725.532 pessoas em extrema pobreza, dos quais 2.144.624 (78,7%) estão na área urbana, e 580.908 na zona rural (21,3%).

Os dados sobre cor ou raça, em dimensões de Brasil, chocam – 61,8% das pessoas nesta situação são pardas, 9% negras, 26,1% brancas, 1,1% amarelas e 2,0% indígenas, o que demonstra que o preconceito do passado se mantêm na sociedade atual.

A estratificação por faixa etária da população atingida pela extrema miséria do IBGE revela que pais jovens com filhos pequenos e de meia idade com filhos adolescentes estão mais expostos à vulnerabilidade, o que demanda especial atenção da Política de Assistência Social, não apenas quanto à inclusão em Programas de Transferência de Renda e de inclusão produtiva, de acordo com a necessidade, como também de atenção à criança e ao adolescente visando o seu desenvolvimento integral.

A população rural, embora numericamente inferior à urbana, requer estratégias diferenciadas de intervenção em vista de sua dispersão territorial, vivências e cultura.

O perfil que acabamos de estabelecer traz condicionantes para a Política de Assistência Social e revela a premência em estabelecer articulações com outros segmentos como o do Trabalho, Saúde, Educação, e outros, na configuração do planejamento intersetorial e na intervenção multi e interdisciplinar.

---

[2] FONSECA, A.. A superação da extrema pobreza no Brasil e a centralidade da Política Pública de Assistência Social. **Textos da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, 2011.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/viii-conferencia-nacional/caderno-de-texto-da-viii-conferencia-nacional/>, Acesso em 25 de setembro de 2011.

Esta reflexão é importante no momento em que estamos reunidos em Conferência, pois somos chamados a pensar que Política de Assistência Social é essa que conferimos, e em que sociedade ela se movimenta. É no manto que estabelecemos que vamos deitar nossas considerações.

Então, como vimos, não podemos pensar apenas através da lente da extrema miséria, pois esta Política assume responsabilidades múltiplas perante múltiplos públicos. Mas, ao mesmo tempo, pensar a extrema pobreza é olhar de frente para aquilo que de mais perverso conseguimos construir com este modelo de sociedade que aí está. É olhar sob a ótica da transformação necessária, é enfrentar a lógica funcionalista imperante que vê o homem na perspectiva de sua capacidade de resposta à lógica do sistema, é considerar a dimensão do respeito ao direito como via para a realização plena das capacidades e potencialidades humanas.

É deste direito que falamos, mas se não afinarmos o olhar para com os sujeitos sociais e suas vivências no âmbito de uma sociedade com as marcas de suas construções históricas, só teremos olhar, então, para o direito restrito.

Aqui está um desafio para a nossa militância diária nas entranhas da Política: de que direitos estamos falando para que atores, senão corremos o risco de aceitar o acesso ao direito à educação como a simples inserção nos espaços escolares sem discutir a sua organicidade à vida cidadã, a sua qualidade na consolidação de uma sociedade mais justa e igualitária. Da mesma maneira estaremos em equívoco se requisitarmos a saúde, a habitação, e considerarmos em pleno acesso aos direitos aqueles que perdem a vida nas salas de espera dos hospitais abarrotados ou que melhor estariam nos casebres que conseguiram erigir com um *puxadinho* a mais para as crianças, o que pelo menos garantia ao casal um mínimo de privacidade.

É possível esta realização na sociedade tal como está estruturada?

Bem, não é essa a resposta que temos a dar neste momento, mas sim como a Política enfrenta a desumanização das situações, das relações, do modo de ser e de estar neste contexto social, nesta realidade posta. Qual o horizonte daquilo que consideramos desejável enquanto acessibilidade e vivência e a maneira como organizamos o atendimento, os procedimentos, as práticas no âmbito do SUAS, enfim.

A nossa objetividade não pode tornar obtusa a nossa racionalidade, razão pela qual as reflexões iniciais estão assim dirigidas.

Precisamos, então, cuidar de não reproduzir no nosso cotidiano de trabalho as mesmas relações que entendemos desumanas e desumanizantes. É preciso entender que as pessoas que estão a requisitar o alcance da Política são

sujeitos de direito, desse mesmo direito abrangente que discutimos há pouco.

O que dizer então daqueles que vivem em situação de extrema pobreza? É possível pensar em atendimentos sociais destacados de medidas estruturantes?

Na academia há muito discutimos esta faceta do olhar enubrado das Políticas que historicamente viram a pobreza como um problema social, mas de caráter individual. Discutíamos, como é que o pensamento econômico não havia ainda dimensionado o custo da pobreza e nem sequer a sua multidimensionalidade.

No entanto, o próprio conceito de pobreza, normalmente associado a uma renda que torna precário ou nulo o acesso a determinados bens e/ou serviços, sofre de uma amnésia paralisante, se nos detivermos na sua lógica.

Faço minhas as palavras de Sposati: "a noção de pobreza, por fundar-se na identificação de ausências ou de carências, é restritiva e difunde a ignorância das potencialidades e das possibilidades dos talentos de homens e mulheres. A noção de carências transforma homens e mulheres em necessitados retirando-os do reconhecimento social em que se funda sua dignidade e auto-estima"[3].

*Buscar inclusão é encurtar distâncias e reduzir discrepâncias*, complementa a autora. É a inclusão social, então, foco superior ao conceito de pobreza.. Erradicar a extrema pobreza no sentido de acesso a renda não significa, necessariamente, que teremos inclusão. É apenas o primeiro passo.

Quais são, então, as complementações? Devemos ter a certeza de que por mais que a Política de Assistência Social alcance efetividade, não conseguirá ela, somente, prover a inclusão.

Esta tarefa inadiável é coletiva, remete ao conjunto das Políticas Públicas, e à sociedade como um todo.

Mais que interfaces ou intersetorialidade, há premência de identificar os múltiplos desdobramentos de cada programa, da concepção ao cotidiano da população.

Os Programas de Transferência de Renda oferecem uma contribuição inequívoca neste aspecto; na abordagem dos aspectos do *núcleo duro* da pobreza através das condicionalidades; no suprimento das necessidades básicas através do repasse de recursos financeiros; dos desdobramentos nas

[3] SPOSATI, A.. Pobreza e desigualdade no século do desperdício. **32ª International Conference of Social Welfare**, 2006. Disponível em: <www.icsw.org/global**-conferences**/Brazil2006/.../aldaiza_sposati.pdf>, Acesso em 25 de setembro de 2011.

economias locais principalmente nos municípios de pequeno porte de baixa dinâmica econômica.

Estudos recentes (IPEA, 2011)[4] revelam que as transferências de renda e prestação de bens e serviços ao conjunto da sociedade demarcou uma estratégia importante de *ampliação da demanda agregada,* contribuindo com a *capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo de massa*, dinamizando a produção, estimulando o emprego, tendo impacto substancial no PIB, multiplicando a renda, então, ao mesmo tempo reduzindo a pobreza e a miséria e alavancando a economia nacional.

Tais iniciativas não estão circunscritas aos últimos 10 anos, mas sim aos últimos 20 anos e tem ganhado avanços progressivos. Falamos de políticas de Estado e assim devem ser vistas para que não nos detenhamos aqui em discussões de interesse menor.

Aprendamos com os próprios exemplos que conseguimos construir, pois é certo que, neste caso, o Brasil conseguiu liderar um processo que hoje é exemplo para o mundo, embora os avanços ainda necessários. pois as últimas pesquisas demonstram que a transferência de renda, por si, não é suficiente para prover as condições necessárias à superação da pobreza.

Estudos estão sendo realizados para definir as combinações adequadas, e a presente Conferência, nos marcos da discussão dos seus subitens, poderá oferecer contribuições valiosas.

Enquanto realizamos tais experiências, discussões em vários países do mundo, inclusive no Brasil, demonstram descontentamento sobre a visão restrita da renda e da produção de bens e serviços como patamares privilegiados para aferir a riqueza de uma nação. Indicadores alternativos estão sendo discutidos em vários âmbitos, estabelecendo um novo patamar para avaliar a riqueza natural, as medidas de sustentabilidade, o sentimento de felicidade da população[5].

Novos discursos tomam corpo e convidam a ultrapassar a mera

---

[4] IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados do IPEA nº 75**, 03 de fevereiro de 2011. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7110>, Acesso em 25 de setembro de 2011.

[5] As discussões se baseiam na experiência do Butão, localizado entre a China e a Índia que, num trocadilho com o Produto Interno Bruto-PIB, instituiu a Felicidade Interna Bruta-FIB como uma composição de áreas distintas, dentre as quais Vitalidade da Comunidade, Diversidade do Ecossistema, Boa Governança, Saúde da População, Uso e Equilíbrio do Tempo, Bem-Estar Emocional, e apenas uma voltada à questão econômica – a de Padrão de Vida, incluindo a renda percapita, parâmetros de renda e emprego. Ver <stoa.usp.br/luciana/we**blog**/82772.html>, Acesso em 28 de setembro de 2011.

visão das acessibilidades para pensarmos qualidade de vida agregando novos referenciais.

Outro tema à apreciação da Conferência é o *Fortalecimento da participação e do Controle Social*, sem o qual não existe boa governança no sentido de contemplar as reais demandas da população.

A participação possibilita construir, no âmbito do Estado ampliado, os referenciais para a discussão pertinente sobre o interesse público em virtude de estabelecer o espaço de publicidade e visibilidade no trato da *coisa pública.*

No entanto, temos ainda obstáculos a superar na efetivação de uma cultura da participação No âmbito da Política da Assistência Social precisamos conceber que a participação não tem dia e hora marcada. É preciso discutir permanentemente com a população a Política, nas diferentes oportunidades de interlocução, como nos atendimentos, nas reuniões de grupo de beneficiários de programas. A consolidação de uma cultura de participação é tarefa cotidiana.

Além do mais, é preciso fortalecer desde as organizações comunitárias, fõruns, orçamento participativo, audiências públicas, plenárias populares, conselhos e..... conferências.

Trago aqui a contribuição de Raichelis[6], "o controle social exige uma nova relação estatal/privado no enfrentamento de conflitos, negociação e pactuação; novas relações no interior da sociedade civil, consolidando pautas coletivas, superando o autoritarismo social, transcendendo interesses particularistas; consolidando espaços públicos onde este controle possa se realizar".

A cultura de participação que desejamos para a assistência social passa pela efetivação de uma cultura de participação dos próprios trabalhadores do SUAS. E esse parece ser um caminho sem volta, a julgar pelo número de propostas apresentadas pelos municípios a esta Conferência Estadual no que se refere ao subtema a que anteriormente nos referimos.

Essa é a tarefa que não podemos nos furtar nesse momento histórico que denuncia uma nova "arquitetura institucional, ético-política e informacional"[7] da Assistência Social brasileira devido aos novos mecanismos construídos para a observação de direitos.

---

[6] RAICHELIS, R.. Controle social no SUAS: concepções e desafios. Apresentação em ppt na **Reunião Descentralizada do CONSEAS** – SP, 26/11/2008.

[7] YAZBEK, C.. A gestão do SUAS. **Textos da VI Conferência Nacional da Assistência Social**. Disponível em: <www.mds.gov.br/.../conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional/caderno-de-textos-vi-conferencia.pdf , Acesso em 25 de setembro de 2011.

É com a perspectiva do controle social que adentramos o tema *Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS*, pois, conferir qualidade ao atendimento, avançar na perspectiva do fortalecimento da participação, da identificação do *núcleo duro* da exclusão, investir nas capacidades das pessoas e dos territórios requer condições de trabalho que passem pelas normatizações e pelas estruturas concretas.

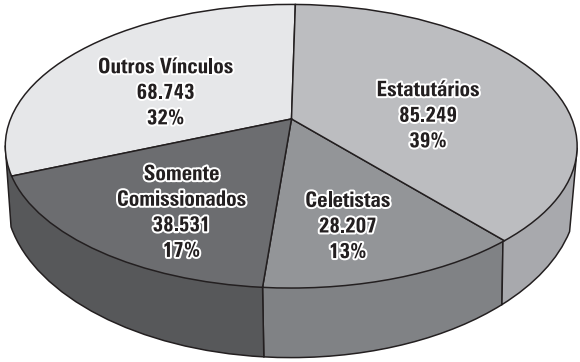
Já na VI Conferência Nacional da Assistência Social, em seus textos básicos Dallaruvera[8] denunciava a necessidade de transcender as questões salariais para discutir as condições efetivas de trabalho. A questão proposta pelo autor está claramente dimensionada no importante elenco de questões relacionadas ao tema *gestão do trabalho* enumeradas pelas Conferências Municipais. A precarização do trabalho é um dos elementos mais citados, pois interfere não apenas no aspecto remuneração, mas também nas relações que se estabelecem entre trabalhadores e usuários prejudicadas pela descontinuidade do trabalho dos componentes das equipes de referência, comprometendo os vínculos, a visibilidade dos aspectos centrais da fragilidade dos territórios e das famílias referenciadas.

Paiva (2011)[9] apresenta os dados da Munic/IBGE que revelam o crescimento de 30,7% no contingente de trabalhadores no SUAS entre 2005 e 2009, mas o número de trabalhadores sem vínculo permanente cresceu 73,1%, o que significa que a maioria dos novos empregos mantém contratos de trabalho precários, sendo que 44,6% não possui vínculo permanente. Apenas 39% dos trabalhadores são estatutários, segundo o Censo SUAS de 2010, conforme expressa o quadro abaixo:

[8] DALLARUVERA, M. A.. Política de Recursos Humanos no SUAS. **Textos da VI Conferência Nacional da Assistência Social, 2007**. Disponível em: <www.mds.gov.br/.../conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional/caderno-de-textos-vi-conferencia.pdf, Acesso em 25 de setembro de 2011.

[9] PAIVA, B.A.. Trabalhadores sociais do SUAS: qual agenda construir? In: **Cadernos de Texto da VIII Conferência Nacional da Assistência Social. Brasília, 2011.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/viii-conferencia-nacional/caderno-de-texto-da-viii-conferencia-nacional/>, Acesso em 25 de setembro de 2011.

Trabalhadores da Assistência Social nas administrações municipais, segundo vínculo empregatício




**Fonte**: Paiva (2011)[10].

Esperamos que a previsão na Lei 12.435 sobre a possibilidade de cofinanciamento de recursos humanos pelo Fundo Nacional da Assistência Social altere substancialmente o quadro.

A complexidade das temáticas com as quais trabalhamos requer capacitação contínua. Uma equipe capacitada detém condições suficientes para estabelecer estratégias de enfrentamento perante os diversos e complexos desafios colocados no cotidiano profissional. A nova Política requer a agilidade e a clareza de visão da equipe profissional que milita na gestão e na operacionalização, (re)interpretando permanentemente os elementos apresentados pela realidade social revestida pelas demandas que mais esconde os condicionantes de seu modo-de-ser, que os revela.

Portanto, há que se ter *olhos para ver* as conexões ocultas e as possibilidades em presença; a fragilização de direitos e as tendências presentes no contexto que colocam as condições para que as situações de risco se configurem.

Ainda temos tarefas a executar quanto a superação de práticas assistencialistas e clientelistas, principalmente em virtude do desconhecimento de setores sobre a lógica que impera desde a Constituição de 1988, passando pela Lei Orgânica da Assistência Social e reeditada em todo o seu vigor no SUAS: a do direito.

---

[10] PAIVA, B. A.. Trabalhadores sociais do SUAS: qual agenda construir? In: **Cadernos de Texto da VIII Conferência Nacional da Assistência Social. Brasília, 2011**

Yazbek[11] considera que décadas de clientelismo consolidaram uma "cultura tuteladora que não favorece o protagonismo nem a emancipação dos usuários das políticas sociais", principalmente os da assistência social.

Esta, não relativiza a prática das entidades e organizações da assistência social, antes as promove a um patamar de co-construção de um *novo sentido* para as relações em sociedade, friza a autora.

Sim, trata-se de um novo sentido, que não vem ocorrendo apenas na nossa área, mas que, sob inspiração da Carta Magna, atravessa as políticas públicas e chama seus atores para a oportunidade histórica de mudança de postura.

Ainda, segundo Yazbek, citando Telles, é preciso construir "parâmetros públicos que reinventem a política ao reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos", uma vez que as ações públicas envolvem interesses coletivos, almejam a universalidade, prevêem a transparência e são alvos de controle social.

Neste processo, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais oferece um contributo inestimável quanto a qualidade do atendimento, estabelecendo as bases para a padronização dos serviços em âmbito nacional, demarcando o campo de atuação da política, principalmente criando uma identidade nacional dos serviços socioassistenciais.

A padronização e definição de objetivos dos serviços que compõem o Sistema Único de Assistência Social contribuem para orientar os municípios na execução dos serviços e regular a oferta destes à população, inclusive como parâmetro para referenciar o co-financiamento necessário à garantia da integralidade e continuidade do atendimento ao público do SUAS.

Por fim, reordenar os serviços socioassistenciais é dar uma nova ordem – a ordem necessária a garantir direitos, o que exige do órgão gestor a sua reorganização para atender a configuração da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, superando as tradicionais estruturas de suporte ao atendimento por segmentos que atomizam as pessoas em relação aos seus contextos.

Entram em cena os parâmetros da matricialidade sociofamiliar e da territorialização, chamando a considerar não apenas o indivíduo e sua família, como também as relações que constróe no espaço que ocupa, a cultura, as

[11] YAZBEK, M. C.. A gestão do SUAS. **Caderno de Textos da VI Conferência Nacional da Assistência Social**. Brasília: 2009. Disponível em: <www.mds.gov.br/.../conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional/caderno-de-textos-vi-conferencia.pdf , Acesso em 25 de setembro de 2011.

estruturas e fraturas manifestas no território, as relações imediatas e mediatas.

Essas são as referências básicas para a organização dos serviços no território que avança, pela interação da rede socioassistencial, para um desenvolvimento planejado.

Enfim, são tantos e novos os desafios ....

Enfrentá-los é a nossa incumbência cotidiana, mas com a certeza que a história espera de nós mais que engajamento - espera ousadia.

Sejamos ousados então na oportunidade que nos é concedida nos espaços da VIII Conferência Estadual da Assistência Social.

Obrigada.