

SEGURIDADE SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS

Aqui serão discutidas as determinações históricas, políticas e socioeconômicas que condicionaram o objeto dessa pesquisa. Apontar essas determinações visa uma melhor compreensão do contexto histórico e social que condicionou as políticas e ações institucionais voltadas aos idosos de baixa renda usuários das unidades de assistência social da prefeitura do Rio de Janeiro.

As questões nas quais estão inseridas as ações assistenciais podem ser desveladas a partir da problematização em torno da seguridade social e das políticas sociais.

De acordo com Mota (1996), o conceito de seguridade social se popularizou ao expressar as intervenções do Estado junto à proteção social.

Durante a década de 40, do século XX, em países de capitalismo central, tais intervenções consolidaram um conjunto de políticas sociais que vieram a ser conhecidas pelo título de Welfare State, ou Estado de Bem Estar Social.

Behring (2000) aponta que o surgimento das *políticas sociais* se dá diante do desenvolvimento das forças e contradições do sistema capitalista. A autora demonstra que por volta dos fins do século XIX, na Inglaterra e na Alemanha, já era observada a formulação de regulamentações legais de proteção social. Concordando com Mota (1996), também indica que as políticas sociais irão se generalizar após a Segunda Guerra Mundial, para alguns países de capitalismo central da Europa, a partir da construção desse *Estado de Bem estar Social*.

Para Behring (2000), a seguridade social está vinculada intimamente às *contradições* presentes na questão social, ou seja, a proteção social pode ser entendida como resposta ao avanço e às consequências da exploração do sistema capitalista junto à classe trabalhadora urbano-industrial.

Dessa forma, a seguridade social e o conjunto de políticas que a compõe possuem laços estreitos com a dinâmica capitalista de produção de riquezas e reprodução da força de trabalho. Esta reprodução pode ser observada na medida em que o capital também incorpora, em meio às relações de produção e ao mundo

do trabalho, além do salário direto, medidas de proteção compensatórias, bem como a manutenção da renda dos trabalhadores.

De acordo com Mota (1996), se, por um lado, no mundo do trabalho pode ser observada a incorporação da manutenção do trabalhador no âmbito dos direitos sociais, por outro, *não cabe* "qualificar as diversas modalidades de proteção e solidariedade social como protoformas de um sistema abrangente de seguridade social" (idem, p.191). Consoante o que diz a autora, os sistemas de proteção social, para se configurarem enquanto política social e para fortalecerem a cidadania, precisam ser elevados da esfera privada para a pública, dos benefícios individuais para os universais.

Conforme Behring (2000), os limites e as potencialidades da política social tem como referência ciclos econômicos de expansão e recessão que se dão pela interação entre vários posicionamentos e decisões éticas, políticas e econômicas tomadas por grupos e sujeitos reais. A autora demonstra que a política social não se configura, tão somente, enquanto uma estratégia de redistribuição de renda, mas como uma manifestação da contradição entre a demanda dos trabalhadores e aquelas próprias do capital. A política social trataria de garantir a sustentação de condições de existência da força de trabalho diante do avanço da ofensiva capitalista.

Aproximando-se do pensamento da autora, Mota (1996) compreende que os sistemas de proteção social, por serem condicionados pelas demandas do modo de produção capitalista, compartilham de suas contradições, pois ao mesmo tempo em que se apresentam como os meios de garantir sua continuidade, também se inscrevem no conjunto de direitos sociais, que estão previstos na lei, protegendo os cidadãos e mediando a relação entre a gestão do estado, a esfera privada e os trabalhadores.

A seguridade social pode ser concebida a partir de diferentes concepções e tradições. Uma delas é a de que a seguridade se identifica com um sistema de seguro, no qual um conjunto de programas estatais são direcionados para a assistência ao trabalhador quando este tem sua capacidade de trabalho interrompida, cancelada ou então quando mudanças na conjuntura sócio-econômica promovem a diminuição de sua renda. Vinculada à tradição alemã fundada por *Bismarck*, essa concepção de seguridade se caracteriza pela "centralidade dos

riscos do Trabalho e da rigidez dos critérios de inclusão e seletividade para o acesso aos benefícios” (Mota, 1996, p.193).

Outro modelo é o que compreende que a seguridade social deve se basear em uma cidadania plena onde os direitos sociais devam ser universalizados. Esta vertente possui ligações com a tradição inglesa, que foi estruturada a partir do relatório *Beveridge*, em 1942. Este relatório fez parte de um contexto no qual a demanda por uma produção mais intensa condicionou o investimento em trabalhadores mais qualificados e em melhores condições. Ao propor o Welfare State, inaugurou um novo padrão de proteção social de alcance universal, dissociando o aspecto contributivo do trabalho assalariado do acesso aos direitos sociais.

No Brasil, a seguridade social foi instituída pela constituição Federal de 1988 e composta na interface entre três políticas: Saúde, Previdência e Assistência Social.

Enquanto a Política de Saúde se caracteriza por ser um direito universal e incondicional dos sujeitos, por ser gratuita e não contributivista, a Previdência Social vincula-se à racionalidade do seguro social. Seus benefícios condicionados por contribuições que oneram mais aos trabalhadores do que ao patronato não favorecem uma verdadeira distribuição de renda.

De acordo com Ferreira (1999), a Política de Assistência caracteriza-se por não estar vinculada à necessidade de contribuição e por possuir princípios de universalidade e seletividade.

A assistência social teve suas ações historicamente comprometidas com o favor e com iniciativas pessoais. Ao ser elevada à condição de política social, foi deslocada para o *campo dos direitos e*, dessa forma, pôde assumir outras feições.

Tal posicionamento de Ferreira (idem), em relação à Política de Assistência Social, se aproxima de Barroso (1997), quando este confirma a importância da Assistência Social e reforça seu objetivo de garantir que as necessidades de base daqueles que são excluídos sejam minimamente atendidas.

A Política de Assistência Social objetiva enfrentar a pobreza e assegurar a garantia dos mínimos sociais. Esta se propõe a fazê-lo diante de uma concepção de política que garanta os diferenciados patamares que compõe a cidadania, incluindo aqueles que correspondam à garantia das necessidades básicas e de alternativas ao risco social.

Observa-se, assim, *no plano legal*, que os trabalhadores podem ter acesso à proteção social, a qual vem sendo construída no Brasil, quando ficam impedidos de exercer sua força de trabalho plena ou parcialmente (geralmente por motivo de acidentes, doenças ou velhice) e pela adversidade das condições sociais que abalam a economia e que inviabilizam o acesso da maioria ao mercado de trabalho formal.

O tripé da seguridade brasileira, previsto na constituição de 1988, é baseado numa seguridade limitada, restrita, quando comparado ao Welfare State. Contudo, pode ser vista como um passo importante em nossa história, pois, segundo Ana Elizabete Mota:

Além de instituir um direito, imprimiu-lhe um estatuto de política social pública, definindo fontes de financiamento e modalidades de gestão. Note-se que, por exemplo, que a saúde ultrapassou os limites de um serviço, a previdência foi ampliada para todos os trabalhadores e a assistência mereceu uma legislação própria (Mota, 1996, p.194).

Essa legislação a que a autora se refere é a Lei nº 8.742, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sancionada pelo presidente Itamar Franco em 7 de dezembro de 1993. De acordo com CRESS (2000) configurou-se como a conquista de um movimento político articulado nacionalmente e "(...) teve como protagonistas trabalhadores da área da assistência e organizações da sociedade civil" (idem, p.196).

No artigo 1º da LOAS fica definido que:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (CRESS, 2000, p.197).

Através da assistência social objetiva-se garantir a proteção às famílias, maternidade, crianças, adolescentes e idosos, principalmente àqueles que apresentam condições de carência tanto social, quanto econômica. A intervenção dessa política deve propiciar a integração desses sujeitos ao mercado de trabalho, bem como a habilitação, reabilitação e o estímulo à sociabilidade de portadores de deficiência.

Cabe ainda a Assistência Social a garantia de um benefício correspondente a um salário mínimo tanto para portadores de deficiência, quanto para idosos (com

idade igual ou maior que 65 anos), que não possuam condições próprias para se manter ou de fazê-lo com o auxílio de sua família. Este benefício corresponde ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e caracteriza-se como um benefício assistencial, não - contributivo, de cunho emergencial, e, portanto, provisório. A revisão periódica do BPC é prevista a cada dois anos e busca avaliar a necessidade de seus usuários continuarem a recebê-lo.

Dessa forma, a LOAS, em parágrafo único, aponta que a Assistência Social deve estar integrada às demais políticas, tendo em vista o "(...) enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais". (CRESS, 2000, p. 198).

Em relação à gestão da Assistência Social fica estabelecido que é o Ministério do Bem-Estar Social que deve ser a esfera onde a Política Nacional de Assistência Social será coordenada. Quanto às ações da União, Distrito Federal, Estados e Municípios caberá a estes que sejam promovidos de modo articulado. A instância federal realizará a coordenação e as normas gerais e às outras caberá a coordenação e execução dos *serviços e programas assistenciais* de modo correspondente a sua respectiva área de atuação. De acordo com o artigo 23º os serviços assistenciais compreendem "as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei".

Os programas de Assistência Social por sua vez "compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais".

Pretendendo lidar com as consequências da *questão social*, a Assistência Social prevê a instituição de *projetos de enfrentamento da pobreza*. Tais projetos compreendem a iniciativa de se promover o investimento econômico-social junto a grupamentos de baixa renda, de forma a propiciar os meios de produzir e gerenciar recursos que permitam a ampliação sua qualidade de vida, integração social e ambiental.

O financiamento da Assistência Social (seus benefícios, serviços e projetos) se dará a partir do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS (este foi criado a partir do Fundo Nacional de Ação Comunitária - FUNAC), dos recursos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e contribuições sociais previstas no artigo 195 da Constituição. Dentre essas contribuições, destacam-se as dos empregadores,

incidindo sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro dos trabalhadores e sobre a receita de concurso de prognósticos.

Durante a década de 80, todo um processo de redemocratização da sociedade brasileira corroborou para a construção de uma nova constituição. Esta se mostrou permeada por diversos projetos e direcionamentos ético-políticos, incluindo-se o conceito de seguridade social, que apesar dos seus limites apresentava um novo horizonte de possibilidades para a construção de uma cidadania mais ampla. Em torno da formação da constituição estavam presentes interesses privados e conservadores. Tais interesses somados às demandas e projetos populares deram à constituição de 1988 um caráter contraditório permeado por limites e potencialidades. Nela havia, e ainda há, questões a serem criticadas e melhoradas. Algumas diretrizes da constituição apresentam-se como inovadoras, até os dias de hoje, tendo em vista a luta travada no cenário brasileiro pela ampliação da cidadania e dos direitos sociais.

Porém, durante esse período, no cenário internacional a emergência da ideologia neoliberal associada a transformações ocorridas no sistema produtivo e às relações de trabalho caracteriza "uma grande ofensiva do capital no sentido de restringir direitos e garantias sociais" (Mota, 1996, p.194).

Tal conjuntura caracteriza-se, principalmente pela iniciativa de privatização das políticas públicas que compõem a seguridade social.

De acordo com João Ricardo Dornelles (2001, p.75), essa conjuntura corresponde a uma

(...) nova ordem financeira internacional, um novo modelo de desenvolvimento capitalista que se baseia na super concentração do capital, na revolução tecnológica, na poupança de mão-de-obra, nos baixos salários, na ampliação da exclusão social, na destruição do meio ambiente, etc.

Portanto, o panorama atual, permeado por crises e reestruturações socioeconômicas, teria inequívoca relação com a globalização, a expansão de posicionamentos ídeo-políticos que se contrapõem às soberanias nacionais e recursos dos Estados, a reordenação da produção e do mundo do trabalho. Segundo Dornelles, vivemos no momento o estabelecimento de:

(...) um modelo de desenvolvimento globalizado com base no ideário neoliberal, onde não há lugar para todos. Um modelo que se organiza a partir de uma reengenharia social impulsionada por um ajuste estrutural com base numa

política de austeridade dos gastos públicos sociais e que tem por resultado a marginalização e a exclusão, obrigando a aplicação de políticas de contenção e de controle social com base na apartação social e no 'darwinismo social'. É um modelo, que por sua natureza excludente é produtor de violência (2001, p.76).

Esse modelo, que rompe com o paradigma taylorista e fordista, se apresenta calcado no "(...) desenvolvimento de novas tecnologias e na reestruturação administrativa e dos recursos humanos, acompanhado de graves conseqüências sociais e políticas" (idem, p.80).

Dentre essas conseqüências, observa-se o agravamento da pobreza e da exclusão social, fenômenos esses que se apresentam com vínculo estreito (idem, p.76).

Demo (2001) considera que para superar a exclusão não cabe investir em iniciativas pontuais, mas sim mobilizar recursos financeiros e políticos. Desta forma:

O combate à exclusão só pode ser visualizado como conquista geracional ou construção histórica coletiva na qual a superação da ignorância produzida é fator decisivo neste sentido. É mister sempre preferir iniciativas de impacto da cidadania e na inserção duradoura no mercado, a outras que prometem paliativos (idem, p.23).

O autor considera que a exclusão seja um fenômeno complexo e que não pode ser reduzido a uma única causa. Observe-se ainda, que há certa aproximação do pensamento de Demo com o de Tânia Lustosa (2001). Esta afirma que a "pobreza envolve exclusão no acesso a bens de serviço essenciais à sobrevivência" (idem, p.100).

Lustosa explicita que:

Temos que considerar também a exclusão de representação política, do acesso à cidadania, o que ilustra que a exclusão envolve tanto elementos materiais, como não materiais e, portanto, é um conceito mais abrangente que o de pobreza (idem, p. 100).

A exclusão social contém questões que podem até englobar a problemática da baixa-renda, porém não se reduzem à pobreza material, à inclusão econômica, mas que também se expressam no desgaste ou na perda de laços de sociabilidade, de referências e na dificuldade em exercer autonomia e participação política.

Segundo Lustosa:

Talvez a mais importante contribuição da abordagem da exclusão social seja mostrar como diferentes aspectos da desigualdade e da privação podem ser enfocados conjuntamente. Observa-se exclusão no exercício da cidadania, no acesso aos serviços públicos, à proteção social, à educação, e essas exclusões se fortalecem mutuamente numa sinergia responsável pelo fracasso de qualquer reversão em apenas uma delas que não se faça acompanhar de ação nas demais (idem, p.101-102).

Conforme afirma a autora, o conceito de exclusão pode se apresentar enquanto um pertinente instrumento teórico, na medida em que possibilita uma análise crítica do modo como nossa sociedade contempla uma minoria em detrimento de uma maioria, favorecendo uma compreensão mais apropriada das possibilidades de reversão desses processos, tendo em vista o atendimento dos interesses daqueles mais fragilizados socialmente.

A articulação, em uma *análise integrada*, das diferentes manifestações de exclusão, da problemática da cidadania e dos *direitos humanos*, é diretriz necessária para um entendimento mais profundo da realidade social. Realidade esta que é diversa e complexa, assim como as manifestações e refrações da questão social presente nela. Tais considerações são apoiadas por Dornelles quando diz que:

(...) não é possível falar em direitos humanos, justiça social, democracia, cidadania, sem enfrentar o problema da pobreza e da exclusão. E não é possível enfrentar a questão da exclusão e da miséria sem tratar de questões como a distribuição de renda, da reforma agrária, e das políticas sociais que satisfaçam direitos básicos (Dornelles, 2001, p. 85).

Ou seja, só o acesso efetivo aos chamados *direitos sociais*, pode favorecer o deslocamento dos direitos do campo das intenções para o campo da prática.

Nesta mesma linha de raciocínio o autor Norberto Bobbio (1982), destaca a atenção que tem sido dada, na atualidade, ao problema do reconhecimento dos *direitos humanos*, afirmando que o problema dos direitos humanos não se circunscreve a sua fundamentação filosófica, mas a sua *realização jurídica e política*.

É relevante observar que somente após a Segunda Guerra Mundial a discussão sobre os direitos humanos teve passagem do âmbito nacional para o internacional, englobando pela primeira vez toda a humanidade. Desse modo, foi aprovado em 10 de Dezembro de 1948 na Assembléia Geral das Nações Unidas, por 48 Estados, um documento sobre os direitos humanos (Bobbio, p. 1982).

Bobbio ressalta, ainda, que a formulação dos direitos do homem e a aceitação consensual dos mesmos pelo conjunto de Estados do mundo geraram uma multiplicação dos *direitos sociais*. Menciona que o reconhecimento desses direitos propiciou o surgimento contínuo de novos *sujeitos de direitos*. Além das mulheres, crianças, doentes e tantos outros atores que passaram a ser esses novos *sujeitos* e a ter seus direitos previstos, também entram em cena os *idosos* numa conjuntura de extremas modificações societárias e progressivo aumento de seu número e longevidade, em várias partes do mundo.

Atualmente, no Brasil, é possível identificar um acentuado processo de envelhecimento da população. Segundo Alda Motta (2000) esse crescimento do contingente de idosos pode ser entendido pela queda da fecundidade e pela extensão da esperança de vida. Tais fenômenos se deram proporcionados por alguns avanços obtidos pela ciência médica e pela saúde pública. A autora menciona, inclusive, que diante da extensão da média de vida dos mais velhos e conseqüente aumento desse segmento populacional, vem sendo ensaiada a referência não mais a uma terceira, mas a uma *quarta idade*.

A presente mudança na configuração etária da população no Brasil, que segundo algumas projeções, apontam para uma duplicação em seu crescimento nos próximos vinte anos, defronta-se com uma grande precariedade de Políticas Públicas.

Goldman & Paz (2005) apontam para a questão de que a extensão da média de vida dos idosos, não corresponde, necessariamente, a uma melhoria *na qualidade de vida* desse segmento. Acrescentam que “mais importante do que acrescentar anos à vida é (...) dar qualidade a esse tempo para que ele realmente valha a pena ser vivido” (Goldman & Paz, 2005, p.46).

Ampliando para questões socioeconômicas a problemática em que o envelhecimento pode estar envolvido, os autores consideram que as melhorias na qualidade de vida dos idosos estão associadas à distribuição de renda e de serviços à população. Refletem que longe dos centros urbanos, do eixo sudeste e sul do país, os idosos das regiões mais afastadas e de baixa renda lidam com o envelhecimento de uma forma bem mais precária.

A vigência dos direitos sociais conquistados e previstos em lei corresponde a um dos indicadores da qualidade de vida.

Esses direitos foram conquistados através da luta e militância política dos idosos. Estes se organizam diretamente através do movimento dos aposentados e indiretamente por meio da representação de entidades técnico-científicas, como a Associação Nacional de Gerontologia – ANG (Goldman & Paz, 2005, p. 48).

Inicialmente, essa militância ganhou visibilidade através da participação junto à elaboração da Constituição (1988) que garantiu uma série de direitos ao idoso. Mesmo diante do descompasso entre aquilo que está previsto e o que vai ser aplicado, a constituição abriu precedentes e favoreceu o surgimento e desenvolvimento de outras conquistas na esfera da legislação. Dentre essas, a Lei do Idoso e o Estatuto do Idoso apresentam-se como marcos na história de luta por qualidade de vida e direito ao protagonismo desse segmento etário.

Um conjunto de legislações específicas sobre os direitos dessa faixa-etária foi consolidada na década de 90. Uma delas é a lei nº 8.842, de quatro de janeiro de 1994. A mesma, ao dispor sobre a *Política Nacional do Idoso*, foi sancionada com o objetivo de garantir a participação política do idoso na sociedade, seus direitos sociais e sua cidadania, ofertando meios para promover sua integração. Essa lei teve o mérito de explicitar que caberá, de modo conjunto, ao Estado, sociedade e família a responsabilidade pelo bem estar dos idosos. Esta aponta, ainda, que é o *Ministério da Previdência e Assistência Social* a instância a qual cabe a gestão de ações relacionadas com a política nacional. Dentre essas ações destacam-se: o treinamento de recursos humanos para atendimento aos idosos, gerenciamento de eventos e suporte a estudos sobre as condições do idoso, dinamização das três esferas do poder público, bem como a organização da sociedade civil para a prestação de assistência social asilar e não-asilar.

Sendo regulamentada pelo Decreto nº 1998/96, esta lei pode ser compreendida como um dos instrumentos para se buscar a mediação de demandas de um segmento em expansão em nosso país. Porém, de acordo com Marta Bruno (2003), a Política Nacional do Idoso não foi incorporada pelos idosos e profissionais que trabalham com eles como um instrumento na luta pela vigência de direitos, participação e inserção social.

Bruno considera que:

A política Nacional do Idoso reconhece o idoso como sujeito portador de direitos, define princípios e diretrizes que asseguram os direitos sociais e as condições para promover sua autonomia, integração e participação dentro da

sociedade, na perspectiva da intersetorialidade e compromisso entre o poder público e a sociedade civil (2003, p.78).

De acordo com essa política, os direitos que garantam a participação do idoso em sua comunidade e defendam sua dignidade, bem-estar e vida devem ser assegurados pela ação conjunta da família, sociedade e Estado.

Ainda conforme Bruno (idem), essa política pode ser organizada em dois eixos básicos: o de *proteção social* e o de *inclusão social*. No primeiro caracterizam-se as questões de moradia, saúde, transporte e renda mínima e no segundo a inserção ou re-inserção social dos idosos através de atividades educativas, socioculturais, esportivas, comunitárias, de saúde preventiva, além de atividades voltadas para trabalho e renda. Estas se dão através do estímulo à associação para a formação de cooperativas e projetos comunitários.

Configurando-se como um projeto de Lei que busca confirmar os direitos apontados nessa política Nacional do Idoso, o *Estatuto do Idoso*, LEI N 10741 de 1º de OUTUBRO DE 2003 (Publicada no D. o de 3.10.2003)¹, por sua vez, também acrescentou dispositivos novos e desenvolveu encaminhamentos que coíbem a discriminação e crimes de maus - tratos contra os idosos. Segundo Oliveira (2004), o Estatuto, ao acolher a necessidade pela reunião de determinações, postulados e disposições sobre os idosos, busca redirecionar as prioridades de ação das políticas.

O Estatuto foi instituído com o objetivo de resguardar os direitos daqueles com idade igual ou superior a 60 anos. Segundo este, ao idoso deve ser assegurado pela família, comunidade, sociedade e poder público os direitos à vida, saúde, alimentação, educação, cultura, esporte, lazer, trabalho, cidadania, liberdade e dignidade.

Quanto à assistência social, o Estatuto prevê que idosos a partir de 65 anos, sem condições de promover sua subsistência por meios próprios ou através do apoio de sua família, têm direito a um benefício assistencial no valor de um salário mínimo², tal como previsto na LOAS.

¹ Goldman & Paz (2005, p.52) dizem que o Estatuto levou dois anos tramitando no Congresso, vindo a ser aprovado em outubro de 2003, entrando em vigor a partir de 1º de janeiro de 2004.

² Este benefício corresponde ao BPC, anteriormente mencionado.

Mesmo diante da importância deste estatuto na garantia dos direitos dos idosos, observa-se que a distância existente entre a norma legal e a realidade dos idosos ainda é extensa (Bruno, 2003).

Tal realidade, a discrepância entre as leis e seu cumprimento, longe de ser restrita aos direitos dos idosos, coloca-se como um desafio para todos os segmentos da população, entendendo que a construção e vivência da cidadania por parte dos sujeitos passam pela garantia e fortalecimento da *seguridade social*.

Conforme já foi especificado acima, a Assistência Social compõe um dos pilares da seguridade brasileira e caracteriza-se como a última Política Social a ser regulamentada. Considerando todo o campo de contradições em que estão inseridas as políticas públicas no sistema capitalista, ainda mais em países de capitalismo periférico como o Brasil, a devida regulamentação, mesmo que tardia, da Política de Assistência Social, sua estruturação e a definição de suas bases de financiamento e gestão, se configuram como avanços significativos em uma realidade histórica complexa, diversificada e marcada pela presença de lógicas de caráter privado e práticas clientelistas.

Por conta de seu vínculo histórico estar mais relacionado à prática do favor do que ao direito, a simples formulação da Política de Assistência Social mostrou-se insuficiente para sua vigência efetiva. A sistematização de procedimentos objetivos e metodologia de trabalho desta política foi sendo protagonizada por atores e grupos engajados.

Portanto, no campo da Seguridade Social, criou-se um *sistema* gestor da Política de Assistência Social.

Caracterizando-se como uma construção coletiva, o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, materializa as disposições apontadas desde a constituição da LOAS³ e da I Conferência Nacional de Assistência Social (realizada em dezembro de 1995).

O SUAS se apresenta como um conjunto de proposições orgânicas organizadas pela gestão pública nas três esferas governamentais. Sua atual concretização busca dar uma unidade ao modelo de universalização de direitos, em detrimento das concepções de assistência tutelada e subalterna.

A condição da Assistência Social, enquanto política pública, possibilita a execução de *proteções sociais ativas* para aqueles que se encontram sem a

³ Lei Orgânica de Assistência Social

garantia da autonomia e da dignidade. O SUAS é concebido como um sistema que oferta unidade às ações e aos programas, interligando-os às diferentes esferas governamentais.

Através do SUAS a Política de Assistência Social manterá a *vigilância social* e a proteção (básica e especial) para as circunstâncias de riscos e vulnerabilidades sociais, propiciando a garantia de aquisições materiais e socio-educativas aos cidadãos, para que esses possam ter condições de reordenar sua autonomia, sustentabilidade e socialização.

O SUAS é composto por serviços, programas, projetos e benefícios na esfera da Assistência Social. Estes podem ser prestados de modo indireto, através dos convênios realizados pelas instituições sem fins lucrativos, e de modo direto, pelos órgãos públicos.

Dentre os diversos *princípios organizativos* do SUAS destacam-se os de: *Universalização* (garantindo a cobertura de todo o território brasileiro), a *Territorialização* da rede (com ofertas de serviços coerentes com proximidade espacial da moradia do cidadão e incidência local de vulnerabilidade e riscos sociais), a garantia da proteção social *ativa* (que corresponde à vivência da autonomia e protagonismo por parte dos seus usuários) e substituição do paradigma assistencialista.

Dentre os *campos de ação* do SUAS sobressaem os de *Vigilância*, *Segurança* e de *Proteção Social*. O público usuário do SUAS são aqueles cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade e de risco social. A *proteção social básica* procura prevenir as situações de risco por meio do estímulo às potências do sujeito e o fortalecimento dos laços com a família.

Esses serviços são desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e em outras organizações públicas de Assistência Social e nas Organizações existentes na área de abrangência do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

O CRAS é um aparelho público que possui área de abrangência definida e permeada por regiões de vulnerabilidade social.

Os técnicos do CRAS têm o dever de prestar informações e orientações à população localizada em sua área de abrangência, além de buscar articulações com a rede social da localidade. Tais funções compõem a chamada *Vigilância da Exclusão*.

Caracterizando-se como um modelo de gestão descentralizado e participativo, o SUAS constitui-se na "regulação e organização em todo o território nacional da rede de serviços socio-assistenciais" (Política Nacional de Assistência Social, 2004, p. 23). Seus serviços, programas, projetos e benefícios focalizam a assistência às famílias, seus componentes e seu espaço. Tal sistema pressupõe administração e financiamento conjunto da política pelas três esferas governamentais.

A estruturação do SUAS traz uma série de questões para os trabalhos na Assistência Social, principalmente porque sua implantação está em fase inicial. Como sua implementação se dará em todo o território nacional, perpassa pelas especificidades dos arranjos políticos e moldes institucionais de cada cidade. Como exemplo disto, observa-se que o *termo CRAS*, utilizado no SUAS para definir os núcleos que irão realizar a *Vigilância da Exclusão* em áreas de abrangência definida, é utilizado na Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) da Prefeitura do Rio de Janeiro para nomear as Coordenadorias Regionais de Assistência Social (CRAS).

A cidade do Rio de Janeiro está dividida por áreas nas quais essas Coordenadorias supervisionam e subsidiam as atividades de cada Centro Municipal de Assistência Social Integrada (CEMASI). A identificação das Coordenadorias é feita através de números (CRAS 1.0, CRAS 2.1, CRAS 2.2, CRAS 3.1, CRAS 3.2, CRAS 3.3, CRAS 4.0, CRAS 5.1, CRAS 5.2 e CRAS 5.3), correspondendo a dez unidades espalhadas no município, e funcionando de 2ª a 6ª feira, das 9:00 h às 18:00 h. Esses centros, por sua vez, são responsáveis pela Vigilância da Exclusão de uma determinada localidade, geralmente um grupo de bairros. Observa-se que o direcionamento dado pelo nível decisório central da SMAS tem sido no sentido de promover uma contínua descentralização dessa estrutura, e conseqüentemente uma maior autonomia e responsabilidade para os CEMASI.

A compreensão da história da SMAS é fundamental para o melhor conhecimento do papel desempenhado pelos CEMASI na estrutura da Secretaria e na condução das ações assistenciais direcionadas à população usuária através dos programas e projetos. Para tal conhecimento, buscamos documentos que apontassem o contexto tanto da formação da SMAS e seus programas, como da constituição dos CEMASI. Foram encontradas dificuldades de acesso a esses registros: o material disponível corresponde com a publicação de 2004 do Centro de

Memória da Assistência Social Carioca (CEMAC), que busca resgatar parte da história da Secretaria através do registro de relatos orais junto aos seus antigos Secretários.

No final da década de 70 (século XX), o Brasil já vivia o retrocesso do chamado "milagre econômico" e no cenário sócio-político despontaram movimentos sociais pela ampliação dos direitos políticos e sociais. Diante disto, o governo militar anunciou e promoveu gradualmente a chamada *distensão política*, como resposta à conjuntura econômica e às pressões crescentes das manifestações da sociedade civil. Tais acontecimentos correspondem ao início de um processo de abertura política (Nosso Século, 1980).

No Rio de Janeiro, ⁴o prefeito Israel Klabin convidou Marcos Candau, gestor anterior da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, para coordenar uma Secretaria de Desenvolvimento Social. As indicações documentais sinalizam que neste período o prefeito apresentava interesse em atuar junto à "áreas de favelas" (CEMAC, 2004: 43) e que nomeou Candau como gestor da Secretaria de Turismo por três meses com o intuito de desmontá-la, repassando suas funções para a RIOTUR, reaproveitando os recursos, verba orçamentária, cargos e estrutura física para construir a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS).

Dessa forma, a partir do Decreto nº 2.290 a SMDS é criada com os objetivos de:

(...) promover o bem-estar social, através de iniciativas próprias e da articulação de programas e ações vinculadas ao Poder Público ou à iniciativa privada, com vistas a eliminar ou reduzir os desequilíbrios sociais existentes, cuidando também de promover estudos e pesquisas sobre o universo social da Cidade do Rio de Janeiro, visando à correta definição de prioridade para o bem-estar da População (Decreto 2.290, 1979).

Compreende-se que o significado da criação da SMDS correspondeu a uma resposta do Estado às reivindicações dos movimentos sociais da época por melhorias das condições de vida das populações de baixa renda. Naquela conjuntura, as ações assistenciais junto à população de baixa renda não se apresentavam como simples concessão do poder público, mas sim, caracterizavam

⁴Dados obtidos através de relatos orais dos Secretários da SMDS/SMAS em CEMAC, 2004.

uma busca do Estado por gerir a expansão da pobreza e os possíveis conflitos decorrentes desta.

A expansão da pobreza pode ser entendida como consequência da falta de investimento no campo social e como reflexo da própria inserção econômica do Brasil como um país de capitalismo periférico, sem uma proposta de redistribuição de renda, autonomia e participação popular.

O entendimento dessas iniciativas da prefeitura pode ser clarificado pelo contexto de abertura política e consequente necessidade de diálogo com os setores organizados da sociedade que demandavam políticas de assentamento, saneamento básico, serviços de saúde e educação.

A nova Secretaria foi composta por três coordenações:

- Coordenação de Desenvolvimento Comunitário, criada depois da construção da SMDS, para atuação na problemática das favelas;
- Coordenação das Regiões Administrativas, pré-existente à Secretaria e com pólos distribuídos pela cidade;
- Coordenação de Serviço Social, que anteriormente já possuía uma equipe estruturada. Esta equipe supervisionava o trabalho das creches no município.

A última coordenação citada, composta por assistentes sociais, organizou uma proposta, um programa, que forneceu cadastramento e subsídios a entidades filantrópicas.

A coordenação de Desenvolvimento Comunitário promovia programas sociais para as áreas de favela, tais como o programa de infra-estrutura junto a moradias em estado precário, coleta de lixo e instalação de luz.

A SMDS caracterizou-se, em seu início, por intervenções de cunho urbanístico e desenvolvimento de projetos sociais focais, como o projeto de creches comunitárias.

A partir de 1994, as ações da Secretaria foram expandidas com a municipalização da instituição filantrópica espírita *Fundação Lar Escola Francisco de Paula* (FUNLAR), voltada para a assistência a portadores de deficiência.

Em 1993, tem início a implantação da LOAS. Como foi previsto pela Constituição de 1988, fica melhor definida a responsabilidade dos municípios em

relação a sua participação na Assistência Social, os seus deveres para com essa, bem como a discriminação das fontes de financiamento.

Dessa forma, a SMDS ficou como responsável pela implementação dessa política na cidade do Rio de Janeiro. Política essa que objetiva garantir os direitos dos cidadãos que se encontram em exclusão social. Sua atuação, portanto, visa atender as famílias, crianças, adolescentes e idosos em situação de exclusão e risco social.

Na década de 80, no cenário brasileiro, os meios e condições de vida dos idosos entram na pauta dos debates políticos. Tal fato ocorreu por conta de que estabelecimentos voltados para o cuidado e atenção ao idoso sofreram várias críticas, e mesmo porque se começou a perceber um aumento demográfico deste segmento etário iniciando também uma projeção de seu impacto na sociedade nas décadas futuras.

A partir da contínua conscientização desse envelhecimento populacional, da divulgação das condições de asilamento e início da mobilização política de alguns segmentos dessa faixa-etária (movimento dos aposentados, por exemplo) o envelhecimento e o sujeito idoso começam a se constituir como problemáticas sociais e passam a ter maior visibilidade na sociedade.

Começou-se então a definir, na prefeitura, programas com o objetivo de manter os idosos nos domicílios e favorecer seu atendimento de saúde. Há cerca de 10 anos - não foi possível determinar a data exata por falta de material documental, buscando-se, assim, o relato oral de profissionais que participaram da implantação do programa - a SMDS formulou o programa Rio Experiente para atendimento a idosos. Este programa prevê a institucionalização desses? Como última opção. Busca o incentivo e reforço das potencialidades, da autonomia e valorização de experiências dos idosos, possuindo dois serviços específicos: o Grupo de Convivência e o Centro de Convivência.

Busca-se, em ambas as propostas, criar uma resposta alternativa ao asilamento do idoso e sua conseqüente perda de vínculos com a sociedade e familiares. Os serviços visam à valorização da memória, aumento da auto-estima, reforço da sociabilidade, divulgação e conscientização de direitos e integração com a família e a comunidade.

Os Grupos de Convivência estão direcionados para idosos com idade igual ou superior a 60 anos e realizam-se em locais determinados, tais como nos

CEMASI ou mesmo em espaços conveniados ou cedidos pela comunidade. Esses encontros ocorrem duas ou três vezes por semana em horário parcial e neles são servidos lanches frios. A composição ideal do grupo é prevista para cerca de 20 a 30 idosos.

De modo mais específico, os Grupo de Convivência objetivam:

- Desenvolver potencialidades;
- Possibilitar o acesso aos bens culturais da cidade;
- Orientar produções de materiais artesanais de qualidade, com vistas à geração de renda;
- Contribuir para o desenvolvimento da capacidade crítica e reflexiva;
- Promover a socialização, o lazer, a manutenção da autonomia e a promoção da saúde;
- Buscar articulações com outros grupos e instituições, visando a inserção do grupo em um contexto social mais amplo;
- Promover articulações intersetoriais, a fim de possibilitar o acesso dos idosos aos recursos da rede;
- Valorizar a experiência de vida dos idosos;
- Promover trabalho sócio-pedagógico junto aos idosos e seus familiares, no intuito de fortalecer e revigorar a relação entre eles;
- Promover a integração intergeracional.

Busca-se atingir tais metas através de oficinas realizadas com os idosos. Estas são desenvolvidas por técnicos (dinamizadores) e compõem as seguintes categorias:

I - Oficinas Culturais

São compostas por práticas artísticas, tais como as de música (buscando a expressão da memória cultural pela lembrança de cantigas e possuindo a prática de coral como abordagem que favorece o convívio social); dança (através dos elementos constitutivos da dança, obter-se-ia um coadjuvante importante na melhoria do desempenho físico e psicológico do idoso); teatro (onde se torna possível o trabalho de expressão da criatividade e da memória, o resgate da auto-

estima) e manualidade (pela orientação e aperfeiçoamento de técnicas de artesanato, torna-se possível a busca pela expressão da criatividade, coordenação motora fina e a geração de renda);

II - Oficinas Sócio-Pedagógicas

São compostas de práticas de informação e debate objetivando construir espaços para discussões e reflexões sobre questões em torno do envelhecimento através de vídeos, palestras, leitura e discussão de textos, além de contação de história. Essas oficinas privilegiam a linguagem, enquanto elemento de socialização e constituição dos sujeitos.

Dentre essas oficinas encontram-se as de alfabetização (viabilizando a aprendizagem da leitura e escrita e criando condições para uma maior participação do idoso na sociedade) e a de integração familiar (buscando fortalecer vínculos e o convívio entre o idoso e sua família).

III - Oficinas de Atividades Físicas

Se constituem a partir do trabalho físico, tendo em vista alcançar melhores condições de saúde, auxiliar no estímulo à espontaneidade podendo oferecer meios para o trabalho com preconceitos e bloqueios.

IV - Oficinas de Atividades Livres

São aquelas que ocorrem de modo complementar ao conjunto de oficinas porque são assistemáticas, voltadas para o lazer e a socialização, tais como festas, passeios, bailes, visitas a museus e teatros, oferecendo elementos para resgate de aspectos culturais.

V - Oficinas de Ações Articuladas

Fazem parte da lógica de atendimento social, buscando ampliar serviços oferecidos ao Grupo de Convivência através de articulações intersetoriais para a

potencialização do acesso dos idosos aos recursos da rede de serviços oferecidos pelas demais Secretarias e políticas públicas.

Quanto aos *Centros de Convivência*, objetivam ampliar oportunidades daqueles que se encontram vulneráveis e dependentes. Visam também o fortalecimento da autonomia e independência, buscando evitar a institucionalização e o rompimento dos laços familiares. Seus objetivos específicos são semelhantes aos do Grupo de Convivência, porém são voltados para idosos:

- Que residem sozinhos, ou que ficam sozinhos em seus domicílios a maior parte do dia;
- Que são originários de famílias que enfrentam dificuldades financeiras, mas que não desejam seu asilamento;
- Da comunidade atendida que deseja participar das atividades do centro.

Esses centros funcionam diariamente de (segunda a sexta - feira) em um período de 8 horas. Neles são oferecidas quatro refeições diárias aos idosos (café da manhã, almoço, lanche e jantar). Este serviço caracteriza-se como uma alternativa de convívio entre idosos e re-aproximação com a família, através de oficinas e atividades específicas. As oficinas utilizadas nos Centros de Convivência são semelhantes às do Grupo de Convivência, sendo que naqueles o *trabalho com a família* é intensificado através de atendimentos conjuntos com idoso e familiares. Esse atendimento é realizado tendo como objetivo a reconstrução de vínculos por meio do compromisso familiar, compromisso esse baseado na elaboração de metas a serem atingidas a curto, médio e longo prazo, onde são definidos os papéis e responsabilidades de cada participante envolvido no processo.

Dessa forma o centro precisa, para seu funcionamento, de uma sala multiuso, salas para oficinas, banheiros com chuveiros, cozinha e refeitório.

O programa Rio Experiente configura-se como uma iniciativa interessante para a assistência aos idosos moradores de comunidades de baixa renda, principalmente os que apresentam vínculos familiares e sociais desgastados. Este programa ainda é realizado, porém, em meados de 2003, a responsabilidade por sua execução e coordenação foi transferida da SMDS para a Secretaria Especial da Terceira Idade (SETI). Esta secretaria foi criada em 2001: realizava atividades

pontuais junto ao trabalho com idosos, enquanto a SMDS coordenava programas de Assistência Social com verba orçamentária própria, técnicos terceirizados e funcionários concursados. Por conta das limitações da estrutura da SETI a SMDS cedia técnicos e o espaço físico onde, anteriormente, eram realizadas as atividades. Arranjos como esse podem ser entendidos a partir do contexto de reordenação institucional iniciado desde a segunda metade de 2003. A partir deste período a SMDS tem sido objeto de diversas modificações em sua estrutura técnico-administrativa.

Tais mudanças foram sentidas desde o início da gestão do atual Secretário, Marcelo Garcia, o primeiro gestor da Secretaria que possui a formação de assistente social. Dentre essas mudanças pode-se apontar:

- A contratação de mais de 700 Assistentes Sociais, a partir do aproveitamento do banco de reserva de concurso realizado para a Secretaria Municipal de Saúde (SMS);
- Demissão de grande número de técnicos terceirizados, incluindo assistentes sociais;
- Lotação da maioria dos assistentes sociais concursados nos CEMASI;
- Divisão da carga horária de 40 horas semanais de trabalho do assistente social em períodos para articulação de políticas (8 horas), estudo individual (4 horas), atendimento social (24 horas) e reunião de equipe (4 horas);
- Repasse do trabalho de assistência social com os idosos, realizados pela SMDS, para a SETI, bem como a concessão, provisória, de alguns assistentes sociais para esta;
- Redefinição, junto a Câmara dos Vereadores, do nome da Secretaria de Desenvolvimento Social para Secretaria Municipal de Assistência Social;
- Criação da Escola Carioca - espaço de capacitação e reflexão dos funcionários da prefeitura (públicos e contratados) e parceiros (rede de instituições conveniadas);
- Criação do Centro de Memória da Assistência Social Carioca;
- Alteração da denominação e estrutura dos Centros Municipais de Atendimento Social para Centros Municipais de Assistência Social;
- Redefinição dos CEMASI como pólos de Vigilância da Exclusão integrados ao SUAS;

- Alocação de agentes comunitários lotados anteriormente em creches de volta a SMAS, para a atuação junto ao atendimento à População de Rua e nos CEMASI como dinamizadores dos Grupos de Convivência de idosos;
- Reorganização das áreas de abrangência dos CEMASI;
- Alocação de assistentes sociais cedidos a SETI para os CEMASI.

O discurso da atual gestão da SMAS (2004) tem apontado que a Secretaria em seu passado serviu como uma *Secretaria de substituições*, realizando obras, trabalhando com educação infantil e programas sociais que não eram articulados nem enfrentavam a exclusão e a pobreza, criando propostas de inclusão sustentável, mas buscando, simplesmente, incluir usuários em programas sociais inócuos.

As diretrizes dessa gestão têm sido determinadas no sentido de construir e mobilizar um fluxo entre as demais Secretarias da Prefeitura, as instituições da sociedade civil e o poder público em geral. Percebe-se principalmente que aos CEMASI e a seus técnicos é cobrada a função de articular as redes de serviços locais, bem como as demais políticas setoriais, tendo em vista a garantia da inclusão social dos usuários. O discurso do gestor demarca que não cabe aos CEMASI realizarem em seus aparelhos programas e atividades de substituições, e sim construir, mais do que simplesmente encaminhar, vias de acesso para as políticas sociais através do trabalho desenvolvido em outras Secretarias e órgãos públicos.

Tal posicionamento, segundo a atual diretriz da Secretaria, demarcaria um divisor de águas entre um passado de produção desordenada de projetos sem impacto significativo, que não tornava os usuários independentes da assistência social, e o presente, onde se estaria construindo um novo cenário.

Nesse novo período se pactua com a população seu acesso à assistência social, a otimização dos recursos desta, assim como o tempo para sua independência da mesma. Essa otimização corresponderia ao aproveitamento do percurso pelos projetos, programas e benefícios de forma a garantir o atendimento de demandas, construção de planos e a “porta de saída”, ou seja, a autonomia sustentável da assistência.

Em meio a essas diretrizes, os CEMASI tiveram sua proposta de intervenção alterada, pois, mais do que realizar atendimentos, os CEMASI são equipamentos

responsáveis pelas ações inclusivas da Política de Assistência Social, bem como uma das vias de acesso às demais políticas, articulando o contato destas com os usuários, sem substituí-las.

Tendo em vista a compreensão dos condicionantes que permearam a constituição do grupo, bem como sua manutenção, pretendemos, primeiramente, apontar algumas facetas do desenvolvimento histórico dos serviços assistenciais prestados no Rio de Janeiro, em especial aqueles voltados para a assistência aos idosos.