



Programa Rio Trabalho e Empreendedorismo da Mulher
Projeto Desenvolvimento Local e Autonomia da Mulher no Estado do Rio de Janeiro

Oficina de Trabalho para Gestores Estaduais

- IBAM, dias 12, 19 e 26 de fevereiro de 2008 -

Dia 12 de fevereiro: Tema 1 – Políticas de assistência social e direitos humanos: abordagens complementares?

Palestrante: Tatiana Dahmer Pereira

Política de assistência social e direitos humanos: abordagens complementares?¹

Tatiana Dahmer Pereira²

APRESENTAÇÃO

O presente texto tem como proposta discutir a difícil integração entre duas políticas, duas rationalidades de intervenção pública no campo dos direitos. Partimos do pressuposto que ambas deveriam estar integradas desde o início de suas construções, sendo a referência da construção de direitos humanos para as práticas de assistência social.

Pretendemos contribuir para problematizar como a política pública de Assistência Social e programas e ações de Direitos Humanos têm profunda ligação, bem como sugerir alguns caminhos para essa integração.

Porém, é preciso que gestores (as) públicos em todas as esferas construam as pontes necessárias para elaborar programas e intervenções, os quais não se desenvolvam paralela ou concorrencialmente e permitam monitoramento ou aferição de seus impactos.

Ainda que o tempo e espaço de exposição sejam exíguos e alguns tópicos não possam ser aprofundados, nos colocamos as seguintes tarefas ao falar para gestores (as) estaduais de Secretaria que visa integrar essas dimensões:

- 1) Apresentar algumas diretrizes e definições de ambos os campos para nivelar os termos do debate aos quais nos referimos e qualificar desafios e possíveis pontes;
- 2) Discorrer sobre alguns aspectos do atual momento de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos marcos da seguridade social e sua relação com direitos humanos;
- 3) Refletir sobre alguns desafios no campo da implementação dessas políticas públicas a partir da relevância do estado no processo de descentralização político-administrativa e, por fim, sugerir pontos que contribuam para a construção coletiva e integrada de caminhos, assegurando o caráter público, universalista e com recortes de gênero e de raça na implementação das ações públicas.

As duas áreas têm características históricas comuns na luta pela implementação de ações e talvez a maior delas seja a irônica consolidação de um senso comum, com consequente reflexo disso, em avançados arcabouços jurídicos institucionais, afirmativos da importância tanto do direito à assistência quanto ao direito a ter direitos. Não é exagero afirmar dizer que, sem a garantia dos direitos humanos como norte, a assistência social não tem capacidade de se realizar como uma política pública democrática, universalista e nos marcos da seguridade social.

Podemos apontar dois aspectos de avanços quanto aos direitos no país, ainda que ambos situem-se fortemente no campo normativo³.

¹ Esse texto foi elaborado para subsidiar a explanação da autora na Oficina de Trabalho para Gestores Estaduais promovida pelo IBAM em parceria com a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), realizada no âmbito do Programa Rio Trabalho e Empreendedorismo da Mulher – Projeto Desenvolvimento Local e Autonomia da Mulher no Estado do Rio de Janeiro, fevereiro de 2008.

² Assistente social, mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR-UFRJ e educadora da FASE. www.fase.org.br.

O primeiro refere-se ao fato de que os avanços legais e o lento e complexo aprofundamento da democracia brasileira têm contribuído para a crescente difusão da noção do direito a ter direitos de forma universal.

A segunda é que essa noção tem impulsionado denúncias permanentes de violações cotidianas de direitos humanos e das desigualdades presentes, como um dos sintomas que podemos afirmar, não há uma absoluta naturalização da violência e das desigualdades sociais.

Mas, ainda que esses dois pontos alimentem nossos horizontes para ação política, ainda há muito trabalho pela frente. A violação cotidiana dos direitos humanos em todas as suas dimensões é corriqueira, e o que mais tem merecido as manchetes dos jornais relaciona-se, em geral, a casos extremos de violência. As mortes cotidianas de jovens nas periferias só ganham visibilidade quando ocorre alguma grande chacina, os casos cotidianos de violência doméstica só têm expressão quando ocupam a cena pública⁴.

Destarte, mesmo com denúncias trazendo à tona as diversas formas de violação, muitos casos, principalmente os que afetam as classes sociais mais empobrecidas, caem no esquecimento e vivem um amargo processo de impunidade. Tanto o direito aos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA) são cotidianamente violados, como o direito à assistência, tratada como uma política secundária e muitas vezes apadrinhada pelo assistencialismo. Ambas têm o desafio de se afirmar como forma de enfrentamento da profunda dívida social herdada pelas mulheres, pessoas idosas, crianças e populações afro-descendentes.

Partimos da afirmação que, mesmo que não naturalizadas, as desigualdades e injustiças sociais existentes nesse país acabam sendo tratadas como corriqueiras frente à corrupção na máquina pública e o uso clientelista de políticas públicas. Ainda, a vida, pela fragilidade da ação pública no sentido de garantir seu direito pleno, acaba sendo cotidianamente banalizada.

Podemos então afirmar que o maior desafio à assistência social e aos direitos humanos é constituir intervenções capazes de enfrentar as profundas contradições de como se manifesta hoje a chamada “questão social”⁵ no Brasil. Se a “questão social” é o objeto histórico da assistência, as formas históricas e referentes contradições expressam cotidianas violações no

³ Esses avanços normativos e as precárias correspondências no campo das políticas públicas e do aparato estatal de garantia de direitos precisam ser analisados a partir de dois elementos. O primeiro, no contexto histórico de um país que não constituiu Estado de Bem Estar Social e o segundo, dos devastadores impactos da entrada do neoliberalismo na América Latina nos anos de 1990. Em particular no Brasil, essa foi uma década de forte reversão de direitos afirmados na Constituição Federal (1988), no que Behring denomina de contra-reforma do Estado (Behring: 2002).

⁴ Dois - entre os inúmeros casos - exemplos emblemáticos na região metropolitana do Rio de Janeiro são a Chacina de Nova Iguaçu / Queimados, ocorrida em março de 2005, com a morte de 19 pessoas, e o caso da mulher mantida refém em um ônibus pelo ex-marido na Rodovia Presidente Dutra, por cerca de 10 horas.

⁵ Questão social entendida aqui como “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (Iamamoto, 1998:27). Pastorini (2002) ressalta a importância de reconhecer que a “questão social não é idêntica em todas as formações sociais capitalistas, nem única nos diferentes momentos históricos e conjunturais”, tendo sua origem com a emergência do capitalismo e não conseguido superar suas questões estruturais, ainda que as mudanças no mundo da produção impinjam novas nuances a essas questões.

universo dos direitos. Anterior a isso, assegurar transformação das condições de desigualdades “naturalmente” trazidas pelo modelo histórico de desenvolvimento.

Iniciaremos apresentando algumas características dos Direitos Humanos e problematizando em que medida, com a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estes e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) articulam-se e necessitam de estreitas relações para contribuir com o enfrentamento das desigualdades e injustiças sociais no país.

Além disso, refletiremos sobre alguns pontos que compõem o papel relevante de gestores (as) estaduais, considerando os desafios da descentralização das políticas públicas, como importantes mediadores das relações com municípios e capazes de articular intervenções de dimensões regionais, para problemas que não ocorrem apenas em âmbito local e necessitam de intervenções que reconheçam os diferentes recortes de raça/ etnia, gênero e geração.

Por último, é relevante apontar desafios e formas possíveis de seu enfrentamento para permitir que a política de assistência supere as marcas históricas do clientelismo e adquira dimensão real de uma política fomentadora de direitos de cidadania, de direitos humanos em sua integralidade.

DIREITOS HUMANOS E ASSISTÊNCIA SOCIAL – INTERFACES PARA GARANTIA DE CIDADANIA

Desde a abertura democrática e a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (conhecida como Constituição Cidadã), a noção de direitos ganha amplitude no Brasil, fortalecida por debates e movimentos sociais com atuação no território e internacionalmente.

O Brasil, signatário de pactos internacionais de direitos humanos⁶, ainda é um país que pouco tem conseguido erradicar violações cotidianas de direitos. Embora os direitos humanos tenham maior visibilidade, relacionada a situações de extermínio e violência urbana e no campo, é preciso compreender o que significa a percepção dos direitos em sua integralidade. Os direitos humanos são compostos de dimensões que, apenas didaticamente, denominam-se como: Econômicas, Sociais, Culturais e Ambientais.

Na ação política por exigibilidade por direitos, essas dimensões mesclam-se, complementam-se e possuem igual estatuto.

Podemos dizer, então, que Direitos Humanos são, antes de tudo, um conjunto de direitos em diferentes esferas da vida humana, construídos historicamente, os quais, de forma integrada e indivisível, devem ser assegurados universal e indiscriminadamente a todos e a todas. Sua expressão formal emerge a partir de pactuação construída no pós II Guerra, em esfera mundial, assumida por governos de vários países do mundo, tem como marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena (1993) e revista e rediscutida através de pactos internacionais (PIDESCs), os quais visam construir um senso comum e ações concretas governamentais e não-governamentais contra violações permanentes cometidas com o avanço das civilizações.

⁶ Como afirma Piovesan (2004: 24), a base da Declaração Universal de Direitos constitui-se em uma base axiológica e valorativa para a sucessão de inúmeros tratados internacionais adotados visando perpetuar a proteção de direitos universais. Dentre alguns podemos citar: O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção contra a Tortura, a Convenção de Eliminação da Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, Convenção dos Direitos da Criança.

Essas pactuações, ainda que possuam um caráter fortemente protocolar, expressam tensões e pressões de movimentos sociais, agrupamentos da sociedade civil organizada, mediações de organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e algum grau de comprometimento de governos locais em torno do que se constituiria inadmissível no campo da violência simbólica e física. Piovesan (2004) demonstra que, junto com “o sistema normativo global surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos em planos regionais, particularmente na Europa, na América e na África”.

Assim, como um produto histórico-social, os direitos humanos vão conquistando, com o passar dos anos, especificações. Assim, são características dos direitos humanos:

- a) Sua *historicidade*, uma vez que se desenvolvem paulatinamente, como “um construto humano” (Arendt:1989) em contextos histórico-sociais com particularidades de cada processo histórico;
- b) Sua *integralidade*, isto é, que sejam assegurados de forma integral em todas essas dimensões;
- c) Sua *indivisibilidade*, propondo que não exista fragmentação dos direitos, uma vez que são interdependentes e a violação de um gera violação de outros;
- d) Sua *universalidade*, visando que sejam universais a todas as pessoas, de forma indiscriminada.

Ao mesmo tempo, o debate em torno dos direitos humanos cresce no Brasil alimentado por algumas marcas da nossa história. A primeira relaciona-se à história de repressão política a partir do Estado brasileiro, considerando que, desde a promulgação da república, o país viveu longos, violentos e obscuros períodos de ditaduras, onde a tônica da relação entre Estado e população era dada pelo binômio opressão / populismo. A trágica cultura de um Estado autoritário e de classe, que atenta contra os direitos de cidadãos (ãs) e preserva a propriedade em detrimento do direito à vida é uma herança ativa nos dias atuais.

A segunda, às históricas e recentes cicatrizes da escravidão, que alimentam na sociedade profundas relações de racismo, de hierarquia e de segregação racial e sexista, particularmente exercida contra mulheres negras.

E, por último, mas não de menor importância, a forte cultura sexista, de discriminação das mulheres, que fomenta a naturalização da violência doméstica contra mulheres e crianças.

Outro aspecto interessante a ser ressaltado aqui, relacionado com a concepção trazida pela Política Nacional de Assistência Social, tem a ver com as diferentes dimensões dos direitos. A complexificação dos direitos compreende a seguinte composição:

- a) Os direitos econômicos, traduzidos como direito ao acesso à riqueza socialmente produzida;
- b) os direitos sociais, isto é, o direito à justiça social através do acesso a serviços, bens e equipamentos sociais capazes de formar um (a) cidadão (ã) ativo;
- c) os direitos culturais, isto é, o direito ao acesso a bens, equipamentos e serviços culturais, bem como à liberdade de produção e de manifestação cultural;
- d) os direitos ambientais, ou seja, o direito a usufruir sustentavelmente do meio ambiente, sem sofrer com a degradação ambiental socialmente produzida

Essas dimensões relacionam-se com o que se concebe por cidadania a partir dos ideais liberais da Revolução Francesa. Marshall (1967) demonstra como a cidadania e a dimensão dos direitos que a sustenta se consolida paulatinamente na história do capitalismo, reafirmando a dimensão histórica dos direitos. Tem como exemplo a sociedade inglesa do século XIX, na qual há primeiro a conquista dos direitos civis, depois os políticos e por fim e a partir da ativa atuação dos sujeitos que lutaram pelos direitos, a conquista de direitos sociais – fortalecendo a convicção e capacidade de participação democrática (Carvalho: 2001:p.220).

No Brasil, no entanto, nossa trajetória sociohistórica nos reservou outros caminhos, invertendo a pirâmide que representa a noção de cidadania plena. Carvalho (2001) demonstra como há alteração na ordem dos direitos e na forma como foram sendo adquiridos, ao menos formalmente, no Brasil. Para ele, entre nós, os direitos sociais precederam os demais, concedidos pelo Estado em momento de total supressão dos direitos políticos e parcial dos civis, em plena ditadura varguista. Em parte, essa lógica de construção da nossa cidadania, explicita as contradições e claudicância dos direitos sociais no Brasil.

Ou seja, vivemos em um país em que formalmente, estão assegurados direitos políticos, porém as profundas desigualdades e toda a sorte de discriminação social, racial e de gênero, criam fortes obstáculos para o exercício de direitos civis e sociais – base para o aprimorado exercício dos direitos políticos e da cidadania plena.

Ainda assim, os direitos humanos no Brasil vêm ganhando crescente visibilidade e apresentando, através de organismos internacionais, denúncias consistentes quanto às violações em diversas esferas: denúncias de maus tratos e mortes nas prisões, internatos e asilos, em comunidades pobres, de violência doméstica contra mulheres, crianças e idosos, discriminação e atentado à vida de indígenas e trabalhadores sem terra, discriminações contra pessoas com deficiência, entre outros.

Podemos, portanto, afirmar que há uma crescente criação de leis e de programas públicos voltados ao combate da impunidade e à visibilidade de violações e de conflitos. Com a chegada nos anos de 1990 do conceito de exigibilidade de direitos, do fortalecimento de sujeitos coletivos para que lutem pelo direito a ter direitos, inicia-se um franco processo de judicialização dos direitos tanto no âmbito individual quanto coletivo, centrado na desnaturalização dos conflitos e na busca de desdobramentos contra a impunidade.

No entanto, ainda há longo caminho a se percorrer, e um dos claros indícios disso é a difícil tarefa de implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e de ações concretas que assegurem a integralidade destes. Possuímos como marcos a nossa Constituição Federal de 1988, a ratificação da maioria dos tratados e instrumentos globais e regionais de proteção de direitos humanos, por parte dos governos fora dos períodos ditoriais, além de contar com diferentes instâncias de controle social com caráter específico, como Conselhos Setoriais de Políticas Públicas.

Especificamente possuímos, desde 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), matriz para as ações do poder público em termos de Direitos Humanos (Carbonari: 2003). No entanto, são constantes as denúncias em especial pelo Movimento Nacional de Direitos

Humanos (MNDH)⁷ quanto aos limites e falta de recursos para investimentos públicos visando assegurar sua execução.

A assistência social, por sua vez, percorre também um longo e complexo caminho até a construção de uma lei nacional regulamentadora dos artigos constitucionais 203 e 204, referentes à assistência social e que conferisse à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), algum grau de concretude, para assegurar parte integrante dos direitos humanos.

O marco regulatório do setor, a Política Nacional de Assistência Social (2004), é finalmente aprovada, após 14 anos da Constituição Federal e 11 anos da elaboração da LOAS (1993). Ainda assim, alguns capítulos ainda sofrem regulamentação e há obstáculos e disputas de interesses na sociedade e dentro do poder público, à efetiva implantação⁸. Seu principal sentido é afirmar a assistência como uma política pública *universalista, não contributiva, democrática* na sua gestão, *impessoal e com claros critérios de acesso*, consequentemente de direito de todos e acessível a quem dela possa precisar.

Sob esse arcabouço jurídico-institucional devem ser articulados todos os planos e programas públicos do setor da assistência social, como forma de se construir um sistema nacional territorializado de assistência social, através da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), inspirado na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS). Além de territorializar serviços centrados em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), divididos em atendimentos básicos, médios e de alta complexidade, o sistema pressupõe a produção permanente de indicadores sociais para monitoramento dos impactos dos programas, bem como interface com outras políticas.

A assistência passa a se propor a ser, portanto, a política capaz de alçar seus usuários à condição de cidadãos (ãs), capazes de pleitear acesso a outras políticas, com vistas a garantir seus direitos de cidadania. Nessa nova lógica que orienta a assistência, em contraposição ao histórico ranço clientelista e assistencialista, alguns desafios de gestão, metodológicos e políticos, se apresentam.

Cabe, no entanto, lembrar que a trajetória da assistência no Brasil sempre ocorreu com fortes dualidades desde o início de sua assunção pelo Estado na ditadura getulista do Estado Novo. É, além disso, uma marca da nossa cultura, dados os elementos históricos anteriormente mencionados das ditaduras e da escravidão, a existência de um paternalismo e autoritarismo de Estado, aliado a práticas clientelistas e assistencialistas, na sua maioria com recursos públicos. Destarte, mistura-se na cultura da assistência a dimensão filantrópica com a de direitos.

Este pode ser sinalizado como um dos maiores obstáculos para implementação de uma política pública pautada na construção da cidadania, no fortalecimento daquela maioria vitimizada pelas desigualdades sociais e necessariamente vulnerável a toda sorte de discriminação e injustiça étnico-sexista e social.

⁷ O MNDH denunciou, também, em 1997, durante a II Conferência Nacional de Direitos Humanos, a parcialidade do documento, por compreender que ele contemplava apenas os direitos civis e políticos (Carbonari: 2003).

⁸ Como exemplo disso, apenas em 2007 ocorre a regulamentação do Artigo 3º da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o qual define o que são entidades de assistência social. Não à toa, nos bastidores para a construção dessa regulamentação, travou-se profunda disputa entre o universo da filantropia privada com entidades defensoras de direitos, uma vez que a definição permite àquelas desse universo alçarem isenções, subsídios e recursos públicos. O que se encontra em disputa, na realidade, é qual o verdadeiro sentido da assistência e sua relação com o universo da filantropia.

Ressaltamos que, ao contrário da saúde e de outras políticas públicas, como as de habitação e saneamento, a assistência ainda não tem conseguido constituir lutas e debates sobre o padrão de programas e participação no controle social sobre seus investimentos majoritariamente a partir de seus usuários. Os grandes movimentos que embasam o setor, com toda legitimidade, são compostos por trabalhadores (as) do campo da seguridade social, gestores públicos e profissionais de universidades, além de conselhos de classe e de sindicatos. Parte disso podemos explicar, a partir da enraizada cultura de relação entre Estado e sociedade pautada por uma visão de Estado patrimonialista⁹.

Essa talvez seja uma das claras expressões da dificuldade histórica da assistência em configurar, a partir de suas políticas públicas, condições concretas de participação de seus usuários enquanto cidadãos (ãs) nos rumos da política.

Por fim, vale ressaltar que, quando da construção da assistência como política pública, de dever do Estado, formal e politicamente ela deixa de ter uma dimensão de “favor”, visando romper com os fortes ranços de clientelismo, do assistencialismo e do paternalismo, para adquirir uma dimensão ética, do direito constitutivo da cidadania e de dever do Estado brasileiro. Mas esse é ainda um percurso delicado a ser percorrido, uma vez que essas concepções morais ainda estão muito enraizadas mesmo nas práticas públicas de assistência¹⁰.

GESTORES (AS) ESTADUAIS E O IMPORTANTE PAPEL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS CIDADÃS

O sentido central do texto é contribuir para reflexão em torno da relevante atuação de gestores (as) estaduais na construção dessas ações públicas nos marcos legais existentes. Pouco tem se problematizado sobre o papel dos estados, uma vez que a descentralização político-administrativa tem como protagonistas os municípios e a construção de sistemas nacionais de políticas centra o debate no papel da União para elaboração dos sistemas e procedimento dos repasses. No entanto, estados têm papéis significativos para além da dimensão de repasse e de gestão de recursos.

⁹Uma definição interessante sobre essa dimensão da cultura política brasileira vem de Carvalho (2004), quando explica que o Estado patrimonialista é “o Estado sempre visto como o todo poderoso, na pior das hipóteses como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores”. Assim sendo, e como um fator que compromete negativamente a construção da participação ativa dos usuários da política, ele afirma que “a ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação” (Carvalho: 2004;221).

¹⁰ A perspectiva de foco dos programas de assistência nas famílias acaba, muitas vezes, por ganhar forte conotação moral, conservadora, na perspectiva apenas da integração social e não da construção de condições concretas para que os (as) beneficiários se fortaleçam para enfrentar seus conflitos, com suporte público. Muitas vezes, os programas voltados à família, com foco na mulher, diluem a particularidade, dramas e contradições de seus sujeitos, não reconhecendo cada um (a) como cidadão (ã). As mulheres e meninas ganham, nessa abordagem, pouca visibilidade para as desigualdades de gênero e muitos programas de assistência centram a distribuição de recursos ou serviços em cima da obrigatoriedade de contrapartida capitaneada pela mulher, muitas vezes reificando seu papel e lugar no âmbito da reprodução da vida. Outro aspecto a ser visto criticamente é que o SUAS, mesmo representando avanços, deve ser um sistema que torna acessível de forma universal direitos, mas não pode ser trabalhado por uma perspectiva conservadora apenas da inclusão social, ou seja, de “habituação” das classes trabalhadoras, de integração social das mesmas, sem lhes pensar possibilidades reais de transformação da suas condições de subalternidade.

Se por um lado os investimentos em assistência social são residuais, isto é, não assumem recursos estratégicos e servem mais para “enxugar gelo”, a dificuldade de implementação, de fato, de um conjunto de instrumentos voltados à real garantia dos direitos humanos, tem conferido a esse setor mais uma vaga noção de transversalidade de suas ações do que necessariamente destacado a relevância do Estado brasileiro em assegurar preventivamente o combate às violações com ações claras e específicas. Isso não impede, no entanto, a combinação e aliança estreita com a assistência social.

Um dos papéis centrais dos estados relaciona-se à permanente construção, junto à União, do chamado pacto federativo. Mas, para dentro dos estados, na sua relação com municípios, principalmente a partir de uma visão sobre regiões, a gestão pública estadual - tão esvaziada de sentido a partir das ondas de descentralização - possui papel estratégico, o qual precisa ser resgatado.

Para isso, alguns elementos característicos do Estado do Rio de Janeiro devem ser considerados, dentre eles a árdua tarefa de construção de políticas cidadãs em um Estado fortemente marcado, por um lado, pelas desigualdades de toda sorte e pela violência na região metropolitana e, por outro e não à toa, pelo assistencialismo.

O esvaziamento econômico relativo que sofre a partir dos anos de 1990 contribui em parte para o agravamento das dificuldades, mas ainda é um estado que usufrui de recursos vultosos como os *royalties* oriundos do petróleo. Recentemente, vem recebendo grandes recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com projetos de infra-estrutura já em curso, além dos investimentos federais para o alcunhado “PAC da Segurança”, bastante controverso. Outros investimentos voltam-se também para a construção de mega estruturas, o Arco Rodoviário, além dos históricos em saneamento ambiental. Além disso, possui em todo o estado uma diversificada gama de cadeias produtivas formais e informais, além de variadas formas de organizações societárias.

No entanto, é preciso ressaltar que o modelo histórico de investimentos não tem contribuído para enfrentar as desigualdades no território, nem tampouco fortalecer a participação social e a cidadania ativa, além de trazerem profundos impactos socioambientais, agravando desigualdades, má distribuição de renda e injustiças. Assim tem-se desenhado o quadro histórico de profundas desigualdades socioespaciais, considerando a relação entre capital e região metropolitana e mesmo interior e capital.

É preciso refletir sobre os investimentos em assistência social a partir da perspectiva dos direitos humanos, no âmbito dos chamados investimentos econômicos, com vistas a evitar que as ações “no social” sejam vistas de forma dicotomizadas dos “investimentos econômicos” e, pior, possuam meras dimensões residual e compensatória, reforçando esse cenário de desigualdade e de segregação sociais.

Podemos afirmar, contudo, que são altas tanto a viabilidade de captação de recursos, bem como de mobilização de recursos intelectuais e de produção de conhecimento a partir do estado. Como um estado com simbólica projeção nacional e antiga capital, o Rio de Janeiro possui um alto número de funcionários públicos em seu território, considerando a grande concentração de empresas estatais, universidades públicas e agências governamentais. Mas é preciso inovar e produzir políticas de novo tipo, voltadas para a real integração entre assistência e direitos.

Outro ponto relevante é a capacidade de cada estado problematizar, a partir dos sistemas nacionais e das particularidades regionais, formatos de intervenção os quais confirmam às políticas atuações com impactos visíveis, tanto ou mais quanto os alardeados no setor de infraestruturas.

DESAFIOS E POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA CIDADÃ DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nessa terceira e última parte, é relevante apontar desafios e formas possíveis de seus enfrentamentos para permitir que a política de assistência supere as marcas históricas do clientelismo e adquira dimensão real de uma política fomentadora de direitos de cidadania, de direitos humanos em sua integralidade. Junto a isso, é fundamental dar visibilidade a um Estado capaz de afiançar direitos humanos de forma universal, intolerante às violações.

No campo da elaboração e da formulação de políticas, o papel dos entes federativos, os estados em interlocução com municípios e União, deve expor leituras sobre suas diversidades e contradições regionais internas, mapeando problemas de forma integrada territorialmente.

Sugerimos abaixo alguns pontos para a construção da integração entre assistência social e direitos humanos:

1) Diagnósticos claros e complexos, capazes de orientar intervenções competentes e não residuais:

Apontamos inicialmente para a necessidade de clara elaboração de diagnósticos em torno da chamada “questão social” em suas manifestações regionais, identificando sujeitos e relações de opressão e de discriminação de classe, gênero, raça/etnia e de geração. Neste sentido, mais do que identificar onde estão os (as) pobres, é preciso ter a capacidade de mapear situações de desigualdades sociais, de violações permanentes de direitos, tais como situações de violência doméstica, de discriminação racial, de precarização das relações de trabalho, de exploração infantil, entre outros que compõem a complexa amalgama da questão social nas cidades e nos campos.

A construção de diagnósticos claros a partir do estado deve alçar a uma dimensão regional da chamada questão social, ou seja, como os problemas sociais a serem enfrentados em um município extrapolam suas fronteiras.

Exemplo óbvio disso são os problemas típicos da região metropolitana, onde na capital, a população de rua e as crianças em situação de rua são oriundas das cidades da região metropolitana, em particular da Baixada Fluminense. Outros exemplos bastante concretos intra-regiões relacionam-se às cidades vizinhas, com grandes desigualdades entre elas, a exemplo de Niterói e de São Gonçalo ou de Nova Iguaçu e Belford Roxo. Ou mesmo do trabalho infantil na região serrana e interior. É preciso, para tanto, possuir uma visão sobre o modelo de desenvolvimento das regiões, mapeamento de redes produtivas formais e informais, problemas socioeconômicos, particularidades de manifestações culturais e religiosas e tecido associativo existente, entre outros elementos que compõem a riqueza da realidade. Para tanto, é fundamental o olhar atento para o lugar das mulheres e das pessoas afro-descendentes, de

forma a implementar programas que não reifiquem a carga social e o lugar de subalternidade que historicamente possuem.

Esse diagnóstico também deve compreender a avaliação das capacidades, limites, potencialidades e, principalmente, cultura política das gestões municipais, um dos aspectos que, como vimos, mais obstaculiza a implementação da política de assistência como direito e inviabiliza a consolidação dos direitos humanos. São fortes e explícitas (ainda que não exclusivas) as práticas no âmbito local, no que se refere ao clientelismo e ao populismo.

2) Impulsionar debates e agenda de formação e de trabalho com agentes governamentais e sociais sobre diagnóstico, problemas e potenciais a serem enfrentados no âmbito regional:

A partir de diagnósticos referentes a diferentes áreas e do mapeamento de equipamentos e serviços existentes em cada cidade, frente à demanda existente, os (as) gestores (as) estaduais têm a efetiva capacidade de desenvolver um olhar mais articulado sobre o todo e refletir sobre projetos de desenvolvimento regionais que considerem com primazia os problemas sociais.

Para além disso, é preciso desenvolver, por regiões, uma agenda pública, com foco em agentes governamentais de formação e de permanente pactuação em torno dos programas e investimentos. Talvez este seja um dos pontos mais delicados e é preciso, ainda que a pactuação possa ocorrer a partir de gestores (as), que os investimentos em formação permanente ocorram com funcionários públicos de carreira, capazes de conferir sustentabilidade à gestão das políticas no longo prazo.

A necessidade de formação implica também na construção coletiva da experiência de gestão da política de assistência social integrada a ações de direitos humanos, considerando que a estruturação do SUAS e a gestão dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) são uma novidade institucional generalizada.

Outra questão relevante é a necessidade de se construir e monitorar, a partir do território, de forma permanente, os investimentos realizados, não apenas pela perspectiva utilitária de amealhar mais recursos, mas para a efetiva avaliação das políticas públicas.

3) Diálogo intra-governamental, articulando secretarias para refletir sobre alternativas e investimentos:

Além disso, gestores estaduais possuem nas mãos recursos e gestão de políticas como os voltados ao trabalho, ao desenvolvimento econômico, segurança pública e combate à violência contra a mulher e aos direitos humanos na sua estrutura de gestão, devendo pensar programas integrados capazes de fortalecerem recursos nos municípios, os quais não concorram paralelamente, mas venham a se potencializar. Esse caminho deve ser articulado intra-governamentalmente, pensando câmaras técnicas temáticas ou por público-alvo, ou outros formatos que viabilizem canais de diálogo.

Nos casos particulares da assistência e dos direitos humanos, ambos têm a aprender com as trajetórias e acúmulos dessas políticas. Ainda, são os mesmos seus públicos-alvos e o desafio de assegurar a estes um aparato público de direitos e de proteção social.

4) Produção de indicadores para análise, monitoramento e avaliação de impacto de políticas públicas:

A esfera estadual, em geral, possui maior estrutura de produção de indicadores para construção de diagnósticos e para monitoramento de investimentos do que a maioria dos municípios. É preciso sinalizar que esse aspecto é um dos mais delicados no âmbito das políticas públicas: há efetivamente muita dificuldade de avaliação do impacto, de forma séria e complexa em relação aos investimentos realizados no médio e longo prazos.

5) Financiamento e mobilização de recursos:

Também é importante ressaltar que a maior parte dos municípios brasileiros possui baixa capacidade de endividamento ou grandes fragilidades administrativo-institucionais para acessar financiamentos federais ou junto a agências multilaterais. A esfera estadual pode contribuir, através de gestão compartilhada, na construção desses caminhos. Mesmo que a esfera estadual não possa intervir no âmbito dos municípios, sua capacidade de realizar convênios para gestão compartilhada de equipamentos e de implementação de serviços pode contribuir para o fortalecimento da cidadania no âmbito local.

6) Na democratização da gestão pública:

No campo do controle social, os (as) gestores (as) devem ter a capacidade de contribuir, a partir de estruturas como Conselhos, para assegurar transparência e visibilidade nos investimentos e gastos públicos. Essa aposta na democracia deve se pautar não apenas na publicização de informações, mas na construção de uma agenda clara de debates com conteúdos sobre os rumos da política, seus limites, necessidades de alterações e interfaces com outros campos - são elementos importantes da democratização.

A partir desses pontos, colocam-se alguns desafios para a implementação da política de assistência social de forma integrada aos programas de direitos humanos.

Agora se tem um marco regulatório da assistência e uma proposta de estruturação de um sistema público, mas um delicado caminho de superação da forte cultura do favor e do clientelismo na estruturação desse sistema. A assistência também carece, nas suas práticas e reflexões, de referenciar-se mais fortemente no debate sobre integralidade e interdependência dos direitos.

Nesse sentido, a política de assistência deve apresentar, nas suas ações, contribuições para a clara perspectiva de assegurar a superação da violação permanente dos direitos humanos, utilizando instrumentos de leitura da realidade e de identificação de conflitos e de violações com a metodologia dos direitos humanos.

O centro das práticas de assistência, para se tornar uma política cidadã, deve ser considerar seus usuários cidadãos e cidadãs, brancos, negros, indígenas ou orientais, idosos (as) ou crianças, na perspectiva do enfrentamento das vulnerabilidades que cada recorte traz, sem tratá-los (las) de forma tutelar ou paternalista, como uma massa indiscriminada de pessoas pobres.

Muito do que se vem à tona, em relação aos direitos humanos, é que as ações ocorrem após situações agudas de violação. Há pouca visibilidade para a permanente e crônica situação de violação e de privação dos direitos gerada pelas desigualdades.

Ao mesmo tempo, para os direitos humanos, ainda se possui o desafio de priorizar investimentos e políticas públicas que se coloquem como intoleráveis a qualquer forma de violação, superando, principalmente, a impunidade dos que violam – a começar pelo Estado brasileiro.

Bibliografia consultada:

- ARENDT, H. *As origens do totalitarismo*. Trad Roberto Raposo. SP: Cia das Letras, 1989.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- CARBONARI, P.C. Direitos Humanos no Brasil: a realidade nos últimos anos. In RECH, D (org) *Direitos Humanos no Brasil: direitos e perspectivas: olhar os parceiros da Misereor*. RJ: Ceris/ Mauad, 2003.
- CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. 5ª edição.
- IAMAMOTO, M.V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo, Cortez, 1998.
- _____ *Serviço Social em tempo de capital fetiche – capital financeiro, trabalho e questão social*. SP: Cortez editora. 2007
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967
- OLIVEIRA, H.M.J. *Cultura Política e assistência social – uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo: Cortez Ed., 2003.
- PASTORINI, A. “Ações sociais focalizadas e solidárias como substituto das políticas universais no contexto neoliberal”. *I Colóquio Brasil e Uruguay: ‘Questão urbana, políticas sociais e serviço social’*. Escola de Serviço Social / UFRJ. 2002. PDF.
- _____ *A categoria “questão social” em debate*. São Paulo: Cortez, 2004.
- PIOVESAN, F. Direitos sociais, económicos e culturais e direitos civis e políticos in *SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos*. Año 1. numero 1. 1er semestre. Edición em Espanhol. Red Universitária de Derechos Humanos.