

PcD E O SUAS: UMA HISTÓRIA DE INCLUSÃO?

Luzia Helena Galaxe de Lima Tavares

Doutoranda da UFF (Universidade Federal Fluminense)

Esse trabalho pretende fazer uma análise da situação da Pessoa com Deficiência, incluindo-se aí os jovens, a partir da pesquisa, em andamento, da qual participamos da equipe desde o ano de 2010, realizada no Estado do Rio de Janeiro, pelo Núcleo de Avaliação e Análise de Políticas Sociais, intitulada “Assistência Social e a Construção de Direitos no Estado do Rio de Janeiro: avaliação a partir da experiência do Benefício de Prestação Continuada – BPC”¹, que tem como objetivo avaliar o processo de construção da Assistência Social neste Estado através de um de seus principais benefícios, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)². A pesquisa teve abrangência geográfica limitada ao Estado do Rio de Janeiro, em 21 municípios. Aspectos demográficos, sócio-econômicos, etnográficos, ambientais e culturais, foram examinados com o objetivo de verificar seus impactos em relação à Pessoa com Deficiência.

A coleta de dados foi feita mediante a aplicação de questionário, aplicados em cada município pesquisado: o Gestor, 2 CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) e 6 beneficiários, através de entrevistas realizadas no domicílio do respondente ou no CRAS de sua região.

A Assistência Social vem se afirmando desde 1993 com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ganhando legitimidade e reconhecimento enquanto política pública em 2004, assumindo outro cenário no conjunto das políticas sociais, no campo da seguridade social. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), estabelece uma nova matriz no campo da assistência social, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la acessível e visível como política pública de direito dos que dela necessitam. Com base no artigo 203 da Constituição Federal de 1988, “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habitação e a

¹ Pesquisa financiada pela FAPERJ (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro)

² Pesquisa coordenada pela professora do Programa de Estudos Pós Graduated em Política Social da Universidade Federal Fluminense Dra. Lenaura Vasconcelos Costa Lobato

reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (Constituição Federal de 1988, art.203).

Segundo Lobato, 2009, “a Assistência Social como política pública de proteção social configura uma situação nova para o Brasil. A sua implementação apresenta estágios muito diferenciados no país”. Houve avanços importantes, como a ampliação do número de secretarias próprias da Assistência Social e do reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes, jovens, idosos e pessoa com deficiência. Procuramos estudar como tem sido incorporado esse benefício pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS), já que a Política de Assistência Social efetivada pelos governos municipais, embora siga as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), apresenta um perfil diferenciado, em razão da forma como o governo local se relaciona com a sociedade, mais especificamente, com a população excluída. Enquanto Política Social do estado capitalista, a Assistência Social assume maior ou menor visibilidade, na medida em que o governo municipal assume uma prática política calcada na cultura dos direitos.

De acordo com o Jornal Práxis, 2012, “observa-se que, a assistência social, ao longo dos anos, buscou o seu respaldo metodológico para se firmar e legitimar como direito e para tal, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou várias regulamentações como:

- a Resolução 109/2009, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, com o objetivo de normatizar a prestação dos serviços de assistência social, tanto na esfera pública, como no chamado terceiro setor, em todo o território brasileiro;
- a Resolução 39/2010, que define os parâmetros dos benefícios eventuais da assistência social, convocando a política de saúde a assumir benefícios e serviços que são de sua competência e que a assistência social buscava responder, como a oferta de programas de materiais ortopédicos, fraldas, leite, etc;
- a Resolução 16/2010, que define os parâmetros nacionais para inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos de assistência social dos municípios e do Distrito Federal”(Jornal Práxis,CRESS, mar./abr.2012).

Estas, somadas a outros documentos, demonstram os desafios que a assistência social enfrenta para se constituir e se firmar como política pública e dever do Estado, na garantia da seguridade social, objetivando a busca por respostas diante dos rebatimentos das expressões da “questão social”, desvinculando-se das relações clientelistas, filantrópicas e tutelares que permearam esse campo historicamente. Como aponta Alba T. B. Castro, 1996 “a inclusão da assistência ao sistema de Seguridade Social, com a Constituição de 88, a consagra como um direito social, distinguindo-a de tantas outras políticas sociais, apesar da ausência de respostas efetivas às demandas sociais, postas num quadro de aguçamento da pobreza” (COSTA,1996,p.89).

Apesar desses avanços, persistem áreas na institucionalização das políticas sociais que podem ser consideradas contraditórias àqueles e podem comprometer a consolidação do modelo constitucional. Destacam-se aqui o privilégio a políticas centradas na pobreza, em prejuízo da universalização, a permanência de severas restrições aos gastos e os baixos efeitos simbólicos sobre os benefícios da solidariedade social, decorrentes da baixa qualidade dos serviços prestados.

Netto (MPAS,1997) afirmou, durante sua palestra na II Conferência Nacional de Assistência Social que: “ como componente da seguridade social, a assistência social é medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar, exclusão social”. (Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social, 1997)

A Assistência Social deve, pois, buscar não só este amparo material, mas principal e essencialmente atuar para que os assistidos se sintam inseridos socialmente, que se tornem capazes de refletir sobre as desigualdades sociais das quais eles próprios são vítimas. Enfim, fazer com que eles se sintam cidadãos ativos, agentes políticos.

Em 2004 a Política de Assistência Social se efetiva. Em 2005 é criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). De acordo com Ivanete Boschetti, 2007, “o objetivo com esse processo é consolidar a Assistência Social como política de Estado; para estabelecer critérios objetivos de partilha de recursos entre os serviços sócio-assistenciais e entre estados, DF e municípios; para estabelecer uma relação sistemática e interdependente entre programas, projetos, serviços e benefícios, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família, para fortalecer a relação democrática entre planos, fundos, conselhos e órgão gestor;

para garantir repasse automático e regular de recursos fundo a fundo e para instituir um sistema informatizado de acompanhamento e monitoramento, até então inexistente”. Sposati, afirma que o SUAS “é um sistema constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social” (SPOSATI, 2006).

Este contexto demanda um aprofundamento no debate em torno da política de assistência social, principalmente pelas características conjunturais que envolvem a intervenção de reconhecê-la como direito e atuar neste novo cenário de centralidade, com a intensificação dos Programas de Transferência de Renda e de Erradicação da Miséria. Pereira, 1998, afirma que “o tratamento teórico dos direitos estabelece um diálogo com concepção liberal e com a perspectiva Keynesiana que informa o Estado social. Sendo função do Estado produzir, instituir e distribuir bens e serviços, as respostas aos direitos se materializam em políticas sociais(...)”. (COUTO apud PEREIRA,2010,p.22)

A evolução do pensamento político à questão da Pessoa com Deficiência assumiu um novo perfil a partir dos anos 80, mas sua história é mais longa. Começou por movimentos internacionais: a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, a Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência, que foi proclamada em 1975, e o Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência aprovado pelas Nações Unidas em 1982. Estes são os marcos legais de defesa de direitos.

O BPC é uma das expressões mais concretas da política de assistência social no Brasil. É também a mais visível e de maior impacto nas condições de vida dos beneficiários idosos e Pessoas com Deficiência, seja pelo seu valor (1 salário mínimo), seja pelo sua cobertura de beneficiários, seja ainda pela sua ausência de condicionalidades obrigatórias a serem cumpridas pelo usuário da Assistência Social. O BPC é assumido de fato pela assistência social, sendo conhecido e tratado pela sua significativa cobertura- 2,5 milhões de pessoas- pela magnitude do investimento social, cerca de R\$ 8 bilhões, pelo seu impacto econômico e social e por retirar as pessoas do patamar da indigência. O BPC é processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório que dá ao Brasil um lugar significativo em relação aos demais países que possuem programas de renda básica, principalmente na América Latina. Trata-se de uma garantia de renda que dá materialidade ao princípio da certeza e do direito à assistência social. (BRASIL, 2004).

No entanto, concordamos com Tatiana Fonseca, 2011 no que diz, “ a Assistência Social para atender as necessidades sociais de pessoas com deficiência e para além de assegurar direitos à estas, ainda precisa percorrer um longo caminho para efetivar uma verdadeira inclusão das Pessoas com Deficiência”.

Entre os avanços ocorridos no Brasil quanto ao tratamento das questões relativas às Pessoas com Deficiência, merece destaque a nova ordem constitucional. A Constituição de 88, resultado da abertura política e de amplo debate nacional, conferiu aos assuntos relacionados ao portador de deficiência tratamento sem precedentes na história constitucional brasileira. O paternalismo deu lugar à equiparação de oportunidades. A tutela foi substituída pela cidadania. E o que vem a ser realmente cidadania? Ouvimos tanto o apelo ao resgate de cidadania e nada acontece. Porque o cidadão, o usuário da política social, não tem consciência de que ele é o grande agente da solução para as dificuldades sociais. Ele é o grande guerreiro, é o grande combatente na defesa dos seus direitos. Nesse sentido, a cidadania é o exercício dos direitos individuais e coletivos, acesso igualitário aos bens e serviços comunitários e pressupõe a emancipação, a superação da tendência paternalista de ficarmos decidindo os valores em relação à pessoa. Cada um é que precisa ser atuante, conseqüentemente precisa ser emancipado daquelas fórmulas antigas de atenção às suas necessidades sociais. De acordo com Costa, 1996, “a política de atendimento à criança e ao adolescente visa garantir o direito à sobrevivência, ao desenvolvimento e à integridade para todas as crianças e adolescentes sem exceção alguma. O artigo 86 traz a natureza dessa política, estabelecendo que a política de atendimento far-se-á por um conjunto de ações governamentais e não governamentais da União, dos estados e dos municípios. Essa é a definição da política de atendimento: um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, ou seja, ações do governo e ações da sociedade civil organizada. Essas ações, se dão em três níveis: federal, estadual e municipal”. E, ainda, diz o autor, “a política de atendimento tem como primeira linha de ação as políticas sociais básicas”.(...) “Uma política social é básica quando dela se pode dizer: isso é direito de todos e dever do Estado”(COSTA, 1996,p.116). A política de assistência social não é universal, não é todo mundo que vai ter acesso aos programas de assistência social. Destina-se àqueles que estão em estado de necessidade temporária ou permanente, em razão de carência de recursos econômicos, de alguma situação momentânea, uma catástrofe ou uma vulnerabilidade de natureza permanente, como uma deficiência.

Segundo Aldaíza Sposati, 1996, “a LOAS é uma revolução do ponto de vista da Assistência Social, assim como o ECA o é na política de proteção e defesa dos direitos à criança e ao adolescente” (SPOSATI, 1996,p.126). Isto porque, pela primeira vez, se deu à assistência social o estatuto de política social. Uma política, é o conjunto de leis, compromissos, princípios e valores que orientam a estrutura e o funcionamento da área social do Estado, visando a satisfação das necessidades básicas das pessoas. A política social tem como objetivo atender a essas necessidades – educação, saúde, trabalho – através de ações

que melhorem a qualidade de vida do cidadão. Essas ações fundamentam-se na existência das desigualdades e conseqüentemente visam um universo restrito. Quando as necessidades destas pessoas são satisfeitas vai diminuindo o universo que é atingido pelas ações compensatórias.

Na visão de Maria de Lourdes Canziane, 1996, “na área da Pessoa com Deficiência, a análise deve partir de uma consideração histórica. Como essa pessoa era tratada? Na Antiguidade, na Roma Antiga, etc, temos a etapa do extermínio, quando o portador de deficiência não tinha sequer direito à vida. Depois vem a etapa mágica que passou inclusive pelo cristianismo. Podemos encontrar na Bíblia, Cristo pregando e tendo como referência a presença de Pessoas com Deficiência (o cego, o mudo, o paraplético). Nesta fase, as Pessoas com Deficiência continuaram a ser considerados endemoniados, bruxos, foram perseguidos pela Inquisição. A partir de então, dá-se uma lenta evolução até chegarmos à etapa filantrópica. É a época em que a Pessoa com Deficiência passa a ser visto como uma eterna criança, como um incapaz. O sentimento em relação a ele torna-se de lástima, de pena. A ação era puramente assistencial e paternalista, era política eminentemente de favores. Houve também uma etapa científica, na qual a preocupação concentrou-se no tecnicismo: tornou-se necessária a organização de uma multidão de profissionais, de especialistas, para lidar com a questão”(CANZIANE, 1996,p.133).

Hoje, a evolução desses conceitos resultou em investimento no potencial da pessoa e não na sua limitação.

Os dados da pesquisa que obtivemos, proporcionou uma série de questões que surgem durante o desenvolvimento das atividades relacionadas à Assistência Social e à Pessoa com Deficiência. Tais questões referem-se: ao acesso real da população às políticas assistenciais do município; à determinação do tipo de políticas sociais que está por detrás destas políticas; à visão da população usuária acerca desta realidade, no âmbito das políticas de Assistência Social.

Assim, tendo por base os dados da pesquisa, ainda em conclusão, apontamos a seguir algumas referências relativas a esses dados até agora analisados. Do total dos beneficiários entrevistados, 32,2%, recebem o BPC de 3 à 5 anos , seguidos de 27% há mais de 8 anos, 17,4% de 1 à 2 anos, 14,8% de 6 à 8 anos e 7,8% menos de 1 ano. Dos beneficiários menores, 40% frequentam escola, o mesmo percentual dos que não frequentam, 40%, e 20% frequentaram, mas não frequentam mais. A maioria, 37,9% nunca frequentou escola por causa da sua deficiência e outros motivos também foram mencionados, como dificuldade de locomoção, transporte, etc. Quanto ao tipo de escola, 54,5% da escola é regular do ensino público e 31,8% frequentam escola especial do ensino público, e 9,1% frequentam escola

especial do ensino privado e 4,5% não souberam informar o tipo de escola. Também dos beneficiários que frequentavam escola antes do recebimento do BPC, 63,2% informaram que sim, já frequentavam a escola antes de receber o benefício e 31,6% não frequentavam e 5,3% não souberam informar. Quanto à questão se o benefício ajudou a conseguir vaga na escola, 20% responderam que sim e 60% informaram que não e 20% não souberam informar. Em relação a algum tipo de ajuda recebida de associação ou grupo da comunidade, 29,3% recebem alguma ajuda, mas a grande maioria, 70,7% não recebe nenhum tipo de ajuda da sua comunidade.

Dos municípios pesquisados no Estado do Rio de Janeiro, em número de 21, somente 9,9% oferecem algum tipo de apoio às Pessoas com Deficiência e 55,6% não oferecem serviços para os beneficiários do BPC, e 34,6% não souberam informar. Dos tipos de serviços oferecidos podemos citar: cesta básica, serviços do CRAS, ONG's e outros. Em relação a alguma necessidade que não é atendida pelos serviços públicos, 61,2% informaram que suas necessidades não são atendidas pelos serviços públicos e 32,8% informaram que não, ou seja, suas necessidades são atendidas pelos serviços públicos oferecidos e 6% não souberam informar. Das necessidades que não são atendidas pelos serviços públicos, das respostas que obtivemos destacamos: adaptação nas escolas 9%, alimentação 9%, atendimento especializado 9%, carteira de passe, ou seja, transporte 9%. Os dados apresentados até o momento demonstram que as mudanças ocorridas nas estruturas de atendimento social ao longo dos anos apresentam como consequência a fragilização dessas instituições consideradas como espaços de referência. As conclusões resultantes dessa pesquisa, ainda estão sendo trabalhadas pela equipe e posteriormente serão apresentadas.

Considerações finais

O presente trabalho buscou levantar a conjuntura das políticas sociais brasileiras, enfatizando a política de assistência social. Demonstra através da pesquisa realizada, um certo distanciamento entre o discurso institucional e a realidade pesquisada. O resultado evidencia a contradição entre a segurança proposta no discurso institucional e a insegurança vivida pelo beneficiário; a universalidade e o caráter democrático objetivo da Constituição de 1988 e a exclusão e dominação exercida na prática institucional.

Entendemos que a política neoliberal se caracteriza pela redução do papel do Estado na garantia dos direitos humanos em sua totalidade. A redução dos gastos públicos em políticas sociais, a ampliação de políticas focalizadas e voltadas apenas “para os mais pobres” recrudescer a “questão social” e agrava as expressões das desigualdades sociais.

Como afirma Boaventura de Souza Santos, 1995, a modernidade capitalista organiza-se em torno de dois grandes sistemas: o de desigualdade e o de exclusão. Estes dois sistemas engendram formas de pertencimento hierarquizadas e subordinadas. “Com o sistema de desigualdade alguém pertence da forma como está integrado”, como sujeito dominante ou como sujeito subordinado. “No sistema de exclusão alguém pertence da forma como é rejeitado e excluído, pela forma que é interdito”.

Concordamos com Maria do Carmo B. Carvalho, 1996, quando diz que, “a cultura da tutela e do apadrinhamento, tão enraizada no cenário brasileiro, nada mais é do que a ratificação da exclusão ou da subordinação dos chamados beneficiários das políticas públicas. Por mais que discusemos o “direito”, na prática ainda os serviços das diversas políticas públicas se apresentam aos excluídos e subordinados como um “favor” das elites dominantes”(CARVALHO, 1996,p.43).

A pesquisa nos tem mostrado que há entendimentos diferenciados sobre o papel do BPC para os sujeitos pesquisados. A prática desenvolvida pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), está distante das novas formulações promulgadas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com feições ainda assistencialistas, burocrática e política e visões distintas acerca da pessoa com deficiência, as quais, com rara exceção, são ainda percebidas como depositários das benesses do Estado.

Acreditamos que este é o nosso desafio: como incluir, como quebrar com o jogo da subordinação, como transformar a Política de Assistência Social e os serviços que dela derivam em ferramentas estratégicas de resgate da cidadania e do poder de se apropriar e intervir na esfera das decisões e das ações públicas.

Esperamos que a leitura deste trabalho proporcione reflexões e o compromisso com o tema em foco, incentivando o debate à todos os envolvidos na questão da Assistência Social vislumbrando novas perspectivas aos beneficiários das Políticas Sociais, através do reconhecimento de seus direitos e da exigência do cumprimento dos mesmos, contribuindo para o alcance da cidadania plena como direito de todos os homens.

Referências Bibliográficas:

A Assistência que defendemos. In: **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social**. Conselho Federal de Psicologia(CFP)/Conselho Federal de Serviço Social(CFESS), Brasília, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. O SUAS e a Seguridade social. In: CNAS/MDS. **Caderno de Textos da V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, Nov.2005.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Assistência Social** (NOB/SUAS 2005), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2005.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS/2004). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome., Brasília, Nov./2004.

CANZIONE, Maria de Lourdes. Política de Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência. In: **Ciclo de Seminários: Discutindo a Assistência Social no Brasil**. MPAS/SAS, Brasília, 1996, p.133-138.

CARVALHO, Maria do Carmo B. Assistência social como política pública. In: **Ciclo de Seminários: Discutindo a Assistência Social no Brasil**. MPAS/SAS, Brasília, 1996, p.41-51.

CASTRO, Alba T. B. de. A assistência na evolução do modelo de proteção social no Brasil. In: **Em pauta**. Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ. N.9, nov./96.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4.ed., São Paulo, Cortez, 2010.

_____. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo, Cortez, 2010.

CRESS, RJ. Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.8742/1993) In: **Assistente Social: ética e direitos** – Coletânea de leis e resoluções. Rio de Janeiro:4,2003, p.202-222.

FONSECA, Tatiana M. A. da. A incorporação da atenção à deficiência pela Política de Assistência Social no município do Rio de Janeiro. **Documento de qualificação de tese de doutorado**. Niterói/RJ, out.2011.

Jornal Práxis, n.64, anoVII, março/abril2012, CRESS/RJ.

GOMES DA COSTA, A. C. O estatuto da criança e do adolescente e a política de atenção à infância e à juventude. In: **Ciclo de Seminários: Discutindo a Assistência Social no Brasil**. MPAS/SAS, Brasília, 1996, p.113-121.

LOBATO, Lenaura V. C. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciência Saúde coletiva**. v.14, n.3, Rio de Janeiro, maio/jun 2009.

NETTO, José P. MPAS. **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. 1997.

PEREIRA, P.A. A questão do bem-estar do menor no contexto da política social brasileira. **Revista Serviço Social**. São Paulo, n.27, Cortez, out./1988.

_____. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção social**. Brasília, Thesaurus, 1996.

SANTOS, Boaventura S. A construção multicultural da igualdade e da diferença. Palestra no VII CB Sociologia, 1995.

SAWAIA, B.(org.) **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis, Vozes, 2002.

SPOSATI, Aldaíza et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. 3.ed.São Paulo, Cortez, 1987.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Serviço Social & Sociedade**, n.87, São Paulo, Cortez, 2006.

TAVARES, Luzia Helena G. de L. Os caminhos da Política de Assistência Social no município de Niterói: o processo de implantação do SUAS através da Proteção Social Básica. **Projeto de doutorado/UFF**, Niterói, 2009.

TELLES, V. **Direitos sociais. Afinal do que se trata?** Belo Horizonte, UFMG, 1999.

YAZBEK, Maria C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo, Cortez, 1993.

_____. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Ano 24, n.77, mar. 2004.