

TEXTO 1

A AÇÃO SOCIAL NA HISTÓRIA DO BRASIL E O ESTABELECIMENTO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

“(...) na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários” (YASBEK, 2004, p. 26).



Quando nasce uma política social?

Passados séculos, o Brasil caminha registrando “avanços” e muitos desafios para a consolidação dos direitos previstos nos marcos legais e alcançar novas conquistas relacionadas a velhos problemas sociais que ameaçam a dignidade humana.

As providências do Estado brasileiro revelam o quanto precisamos lutar pela ressignificação da cidadania coletiva e, assim, construir de fato uma política que alcance e traduza a equidade nas práticas cotidianas de gestores e equipes.

Em toda história de formação e organização das sociedades, a luta pela humanidade se choca com a ordem burguesa. Esses desafios revelam campos ideológicos e devem compor projetos políticos direcionados aos excluídos socialmente seja do mercado de trabalho seja marginalizados da participação política. Nessa perspectiva, a luta precisa alcançar o modelo de Estado e desconstruir a ideia de que o capital resolve os problemas da humanidade fortalecendo a lógica da meritocracia.

Este texto busca alcançar elementos da estrutura do país que facilite a análise da conjuntura, a compreensão sobre quem protagoniza essa história e a necessidade de se estabelecer uma aproximação entre o que pensamos, falamos e praticamos na construção de um mundo mais justo e igualitário. Portanto, transitar entre o passado e o presente, é fundamental para reposicionar-se nos diferentes cenários atualizando continuamente a compreensão sobre a relação

de força que se estabelece em cada fato e acontecimento que compõe a história das políticas sociais nesse país.

Antes de mais nada, vale lembrar: entende-se por política social, as formas de intervenção e regulamentação do Estado, envolvendo o poder de pressão e a mobilização coletiva direcionada à problematização contínua sobre desejos versus necessidades. Esse conceito diferencia os interesses em jogo. De um lado o Estado buscando alcançar o controle soberano e do outro lado a sociedade dividida em classes caminhando em direção do suprimento de suas necessidades ou dos desejos fabricados para ela. São essas características que vão garantir a capacidade de pressão do Estado e dos movimentos sociais respaldado pela mobilização popular. Nesse universo, transitam os mais variados compromissos que podem fortalecer ou ameaçar o desenvolvimento das lutas e as conquistas.

Em se tratando das conquistas sociais, vale diferenciar direitos de cidadania, de ações “compensatórias” que não provocam as transformações necessárias para a consolidação do Estado democrático.

As políticas sociais precisam responder as necessidades humanas individuais e coletivas evitando assim o apelo do Estado opressor e os desejos fabricados pelo capital.

Neste texto recuperaremos marcos históricos e paradigmas que impulsionaram as lutas em defesa da dignidade humana, buscando a construção de uma política de Assistência Social capaz de reconhecer no processo de exclusão a mão do Estado opressor e fortalecer a organização das pessoas e dos coletivos para a participação crítica propositiva. Portando mais que regulamentar a Assistência Social enquanto política social, o desafio está em implementar os princípios e diretrizes que diferenciam a Assistência Social da Ação Social.



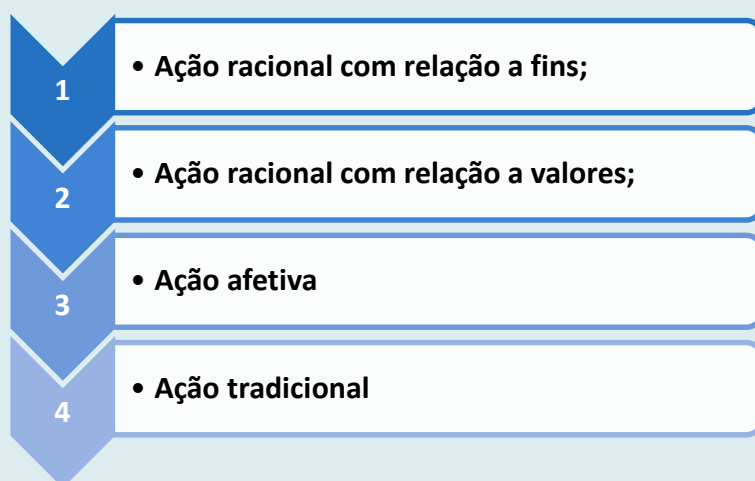
Ação Social do que estamos falando?

A Ação social foi discutida e aprofundada por Max Weber, teórico alemão que acreditou alcançar a principal função da Sociologia compreendendo os diversos aspectos da ação social.

A **ação social** é entendida por Weber *como qualquer ação realizada por um sujeito em um meio social possuindo assim um sentido determinado por seu autor*. Em outras palavras, uma ação social constitui-se como ação a partir da intenção de quem a pratica e de seus interesses pessoais sobre o resultado e as respostas que almejam para suprir seus desejos e corresponder as suas intenções de afirmar hipóteses.

Considerando as contribuições de Weber é possível identificar na Ação Social a importante expressão dos autores da ação, no entanto, essas ações sociais restringem na maioria das vezes, a participação crítica, a tomada de consciência e o contraditório; elementos essenciais para a estruturação das transformações sociais e consolidação da cidadania.

Sem determinar uma tipologia fixa para a Ação social, Weber distingue características marcantes agrupando essas características em quatro tipos para a observação e a leitura crítica sobre os comportamentos denominados de Ações Sociais:



A **ação social** é considerada como sendo relacionada a fins quando é tomada tendo em vista um objetivo racionalmente estabelecido, no qual o autor da ação busca atingir um resultado e, para isso, utiliza os meios necessários. Um bom exemplo são os estudos científicos.

Uma **ação social** é entendida como sendo relacionada a valores quando o autor da ação orienta de acordo com o que ele acredita, de acordo com as convicções pessoais. Ações sociais pautadas em crenças religiosas ou políticas por exemplo.

A **ação do tipo emocional** se volta para as emoções do indivíduo e é realizada nessa direção. O objetivo é mostrar sentimentos pessoais, sem, no entanto, levar em consideração os fins que se deseja atingir.

A **ação do tipo tradicional** se aproxima da ação relacionada a valores pois está estruturada em hábitos e costumes alicerçados na história do autor. Se considera costumes desprezando as modificações sociais e as necessidades de atualizar e rever paradigmas. Age-se de determinada forma porque sempre se agiu assim.



É possível encontrar na Assistência Social características da Ação Social?

A Assistência Social se diferencia da Ação Social a partir do seu nascedouro. Ela, a Assistência Social, nasce das lutas pós ditadura militar e sua identidade é marcada pelos seguintes aspectos:

A Assistência Social é uma política pública, direito do cidadão que dela necessitar e um dever do Estado. É uma política social que integra a seguridade social brasileira, de caráter não contributivo. Por meio das ações da Assistência Social é possível garantir o acesso a recursos mínimos e provimento de condições para atender contingências sociais e promover a universalização dos direitos sociais. A Política de Assistência Social tem como fundamento legal a Constituição Federal Brasileira (1988), a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), além de normas, portarias, decretos, entre outros dispositivos.

A atuação da política de Assistência Social se realiza de forma integrada às demais políticas setoriais e se organiza por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS é organizado em níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de modo a atender às demandas dos cidadãos de acordo com o nível de complexidade.

A insistência em nominar a Assistência Social como Ação Social abre interpretações sobre a compreensão de gestores, equipes e usuários em relação aos princípios dessa Política elaborada sob a ótica da participação. Por outro lado, as Ações sociais são, em sua maioria, meramente compensatórias, sem resultados impactantes na vida dos usuários e dos coletivos organizados.

Conferindo o percurso da construção da Política de Assistência Social na história do Brasil.

É certo que a história da Política de Assistência Social, não teve início em 1988 com a constituição e muito menos termina com a promulgação da LOAS, visto que esta Lei introduziu uma



nova realidade institucional, propondo mudanças estruturais e conceituais, um cenário com novos atores revestidos com novas estratégias e práticas, além de novas relações interinstitucionais e intergovernamentais, confirmando-se enquanto “possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e serviços de ampliação de seu protagonismo” (YASBEK, 2004, p.13), assegurando-se como direito não contributivo e garantia de cidadania.

Para analisar a Política de Assistência Social é fundamental investigar a sua trajetória. A Constituição Federal é um marco fundamental desse processo porque reconhece a assistência social como política social que, junto com as políticas de saúde e de previdência social, compõem o sistema de seguridade social brasileiro. Portanto, pensar esta área como política social é uma possibilidade recente. Mas, há um legado de concepções, ações e práticas de assistência social que precisa ser capturado para a análise do movimento de construção dessa política social.

A afirmação da Assistência Social como política social, se sobressai as mudanças estabelecidas na Constituição Federal, na LOAS e no processo de regulamentação, na Política Nacional de Assistência Social, na Norma Operacional Básica/SUAS 2012. No entanto, essas importantes mudanças elaboradas e firmadas nos marcos legais, ainda não são capazes de modificar de imediato as marcas das práticas sedimentadas na ação social, pautadas na ajuda, na filantropia e no clientelismo.

Marcas que cristalizaram no imaginário coletivo o favor, naturalizaram a discriminação, ameaçando a participação dos usuários. Um exemplo é o primeiro damismo que revela a intensão de ter sob comando da dama do governante o “suprimento” das necessidades, a maioria delas produzidas pelo próprio Estado representado pelo governo. Enfim, condicionar o “acesso” para quem merece por professar a mesma religião, por corresponder ao comportamento moral, por rezar na cartilha do opressor e replicar a opressão.

A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a, e tratou de acomodá-la, onde fosse possível aos seus direitos e privilégios. (...) E assim puderam incorporar à situação tradicional ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos. (HOLANDA 1995, p.160)

Instituir um processo de desconstrução da cultura da tutela, da benesse, da caridade, exige revisão de (des)crenças e valores. O sucesso dessa caminhada depende da correlação de força no



movimento permanente de pressão para a garantia das conquistas e negociação permanente pactuando compromissos para estruturação e consolidação da política de Assistência Social e do modelo de gestão condizente com o paradigma da participação social. As mudanças propostas precisam ser compreendidas, debatidas, incorporadas e assumidas por todos os atores envolvidos nos diferentes cenários. Como já vimos, esse processo é contraditório, lento, gradual e requer a coordenação dos Estados e da União e a participação ativa dos Conselhos e da sociedade civil organizada.

No percurso dessa história, nos deparamos com “novos” desafios para velhos ideais. Com status de política social, a Assistência Social está em processo de institucionalização; de profissionalização, de alcance de racionalidade técnica e política e, do zelo pela ética.

Ao alcançar a regulação, a Assistência Social estabelece as referências que alicerça a possibilidade de reversão da lógica do favor e da caridade para a lógica do direito à proteção social para todos os cidadãos. Para enriquecer o debate no decorrer deste Curso, é importante inter-relacionar as conquistas sociais, às mudanças ocorridas no campo das políticas sociais, com ênfase na Assistência Social, e a participação social nesse sentido. Por outro lado, é fundamental considerar também, os investimentos dos movimentos sociais organizados na disseminação dos fatos e acontecimentos que possam promover a formação crítica da população.

Nos anos 30 até 1964 a busca por direitos trabalhistas sinalizava o descontentamento em relação a exploração da mão de obra, os avanços das reivindicações contemplaram o trabalhador formal processando mais uma vez a exclusão. Com o período de ditadura militar os movimentos foram reprimidos e criminalizados, mas em 1968, os movimentos sociais voltam a se articular, com objetivos diferentes, mas com um único propósito: vencer a ditadura. Os movimentos estudantis, religiosos, operários e camponeses ampliaram as mobilizações mas não atingiram a grande massa de excluídos. Uma importante reflexão sobre os resultados dos movimentos sociais é que esses não devem expressar apenas lutas por melhores condições de vida, que no Sistema Capitalista pode estar relacionado a necessidades produzidas para aumentar o consumo coletivo de bens e serviços.

Os movimentos sociais devem ser vistos, também, como produtores da história, como forças instituintes que, além de questionar o estado autoritário e capitalista, questionam suas práticas, a própria centralização/burocratização tão presente nos partidos políticos. (RESENDE, 1985, p.38)



O período que antecede a Constituição de 1988 se caracterizou por garantir apenas aos trabalhadores cobertura de política social. A população que não conseguia ser inserida no mercado de trabalho era também excluída do acesso aos serviços sociais. Ou seja, a lógica de exclusão intrinsecamente relacionada a capacidade produtiva. Fora do mercado de trabalho só restava caridade privada ou alguma esmola pública precária na forma de auxílios.

Conferindo a história percebe-se uma característica da política social brasileira que, segundo W.G. Santos (1987, p. 89), “o período em que se podem observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários.” Destaca neste sentido a era Vargas e o pós-66. Trata-se de uma política social marcada pela fragmentação e centralização no nível federal, com a completa ausência dos usuários no seu processo decisório, destinada a compensar carências e oferecer legitimidade a grupos no poder. Na realidade, conforme Vera Telles, trata-se de um modelo de cidadania “dissociado dos direitos políticos e também das regras de equivalência jurídica”.

Em 1975, surgem os novos movimentos sociais e, dentro da Igreja Católica, o movimento da Teologia da Libertação, que buscava romper com a dominação a que a população pauperizada e os setores excluídos sofriam. A preocupação com

A Assistência Social na CF 1988

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (constituição da república federativa do Brasil, 2003, p. 193.)

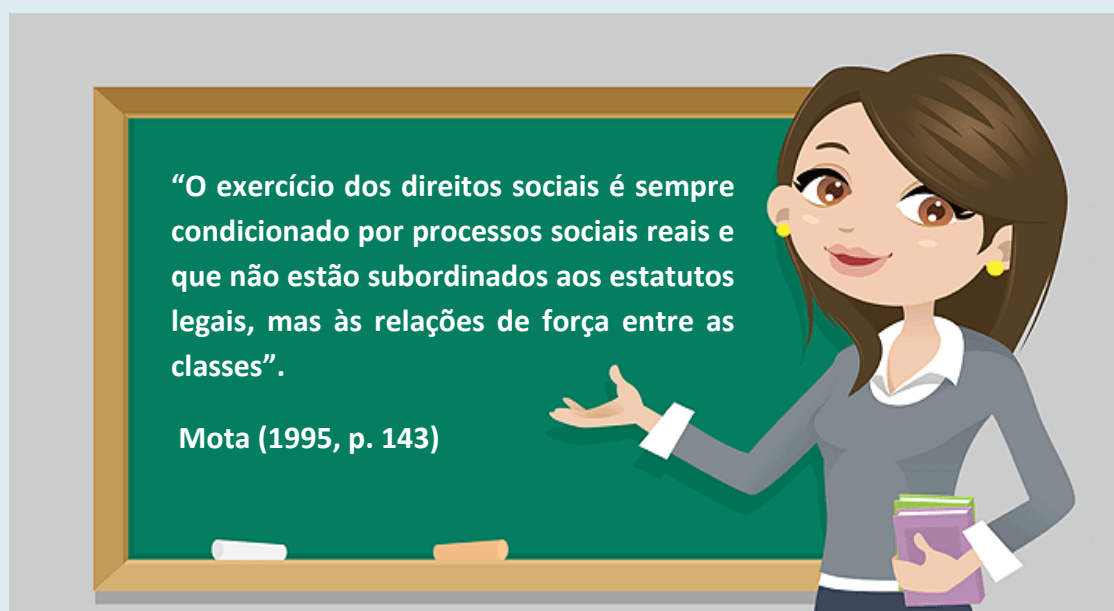
Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I–descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
 - II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
- (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2003, p. 130)

usuários da Assistência Social começava a alcançar para além da sobrevivência física. A teologia da libertação trouxe a reflexão do homem como ser político e da importância de compreender-se parte de um contexto de exclusão social. Nesse contexto se sobressai o Serviço Social que assume a defesa de um movimento democrático e a possibilidade de ampliar as conquistas sociais com políticas públicas que atendam às necessidades reais da população.



Enquanto política Pública, direito do cidadão e dever do estado, a Assistência social assume seu papel protetivo não destinada unicamente para a população pobre. A garantia de direito reconhece que situações de vulnerabilidade e risco são consequências dos processos de exclusão de indivíduos e famílias marginalizadas durante séculos. Portanto, a CF/ 88 ofereceu a oportunidade de reflexão e mudança, inaugurando um padrão de proteção social afirmativo de direitos que superasse as práticas assistenciais e clientelistas, além do surgimento de novos movimentos sociais objetivando sua efetivação.

Passados cinco anos da promulgação da Constituição Federal, a Lei Orgânica de Assistência Social –LOAS amplia ainda mais a visão sobre a Assistência Social enquanto Política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado. A LOAS prevê um sistema descentralizado e participativo para a gestão da Assistência Social. Nessa perspectiva o controle social institucionalizado é revisto e de imediato, por ser reconhecido como órgão clientelista e cartorial, o

Conselho Nacional de Serviço Social é extinto. Em seu lugar é implantado o Conselho Nacional de Assistência Social, órgão de composição paritária, deliberativo, assume enquanto controlador da política de assistência social.

Esses instrumentos normativos estabelecem as condições de gestão, de financiamento, de controle social, de competências dos níveis de governo com a gestão da política, de comissões de pactuação e negociação e de avaliação. Cria, por exemplo, conselhos deliberativos e controladores da Política de Assistência Social, Fundos Especiais para alocação de recursos financeiros específicos da Assistência Social e órgãos gestores da Política de Assistência Social, em todos os níveis de governo, além de Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites.



Qual o significado da Assistência social como política pública afiançadora de direitos na atualidade?

Até os anos 80, a “assistência social” se configurou como ações paliativas, pontuais, fragmentadas, secundárias, marginais. Era um campo de ação marcado por ações pobres, sem planejamentos, improvisadas, precárias, para a parcela da população a quem a sociedade capitalista exclui negando os direitos mais elementares à sobrevivência.

Os avanços reconhecidos no processo histórico não impede de enxergarmos alguns pontos de estrangulamentos: a afirmação da assistência social como política de seguridade social, a noção de mínimos sociais, a gratuidade dos serviços e benefícios. Estas e outras definições da referida lei e da Constituição de 1988 no campo dos direitos sociais, “equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas” (Mota, 1995, p. 142).

Atente para:

...a noção de mínimos sociais não é antagônica ao suposto neoliberal da seletividade e focalismo. Mas é sem dúvida alguma ao princípio liberal que entende o enfrentamento dos riscos (sociais e econômicos) como de responsabilidade individual e não social (...). Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o *padrão societário de civilidade* [grifo da autora]. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo.

Aldaíza Sposati

(1997, p. 10),

Contudo, trata-se de uma incorporação tardia e em uma conjuntura marcada por reformas que argumentam a necessidade da adequação da seguridade social brasileira às exigências do ajuste neoliberal. Diante disso, a seguridade social conquistada em 1988 parece já nascer condenada ao fracasso, pela total ausência de condições objetivas para a sua efetivação. Nesta perspectiva é que se coloca a pertinência do debate acerca de “mínimos sociais” explicitada no texto da LOAS, sobretudo no sentido de contrapor esta noção às ideias neoliberais que defendem a redução da responsabilidade pública com as desigualdades sociais. Contra a opção neoliberal por mercantilizar serviços sociais que são direitos constitucionais, Vieira (1998, p. 19) argumenta que:

“Países desenvolvidos asseguram mínimos sociais porque sabem que esta é uma forma de conter o processo de aprofundamento da miséria. A miséria não gera consciência e solidariedade, mas gera mais miséria, irracionalismo, violência e individualismo exacerbado. Ela não cria consciência da miséria, e sim miséria da consciência.” (Vieira, 1998, p. 19)

Em 2004, após um movimento de discussão nacional, foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Consequentemente, em 2005, fez-se necessário a edição de uma Norma Operacional Básica que definisse as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Os instrumentos de regulação da Política de Assistência Social em vigor são, portanto, a CF/88, a LOAS/93, a Política Nacional de Assistência Social/2004 e a Norma Operacional Básica/ SUAS/2005, atualizada em 2012.

Nesse contexto, merecem destaque as cinco Conferências Nacionais de Assistência Social, realizadas nos últimos dez anos, que deliberaram, avaliaram e propuseram novas bases de regulação da Política de Assistência Social. Contribuíram com a “formação de competências de gestão, consensos e avanços nesta política”. (CARVALHO, 2005, p. 2)

Os passos em direção ao sucesso não neutraliza o fracasso. Assim, é preciso processar os fatos e acontecimentos, atualizar o debate e verificar as lacunas que ameaçam a consolidação da Assistência Social enquanto política pública e primazia de responsabilidade do estado. Esse processo se dá no cotidiano, nas ações intersetoriais e nos diálogos estabelecidos junto aos usuários e famílias numa constante ação educativa e de tomada de consciência sobre o patrimônio social advindo das lutas coletivas.



Atualmente, a implementação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil, é meta assumida conjuntamente por todos os entes federados, num Plano de Estratégias e Metas Decenais, deliberado na Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005. Disso se verifica que a Política de Assistência Social vem avançando muito rapidamente em sua “regulação pelo Estado, na definição de seus parâmetros, padrões, prioridades” (CARVALHO, 2005, p.1). Resta o imenso desafio de operacionalizar os benefícios, serviços e projetos de acordo com os parâmetros, padrões e critérios do Sistema Único de Assistência Social, sob a lógica da proteção social.

Investir na participação dos usuários em defesa do SUAS é fortalecer os movimentos sociais que no decorrer da história de conquistas, exerceram grande influência, emergindo com todo poder de pressão e norteando a configuração das políticas públicas e nesse universo a Política de Assistência Social. Assim, os movimentos sociais com suas lutas contribuíram para imprimir uma nova identidade do Brasil e por consequência novas configurações das políticas sociais e a formulação de uma política pública de Assistência Social, constitucionalmente assegurada incluindo-a na esfera da Seguridade Social.

Nesta direção pode-se questionar: Como os municípios se organizaram (ou organizam) frente ao processo de implementação do SUAS? Qual a relação entre a execução e a regulação? Como a legislação federal disciplinou e como a legislação municipal organizou a dinâmica local? Que mudanças organizacionais foram realizadas? Quais responsabilidades os municípios assumiram? Como transmutar a lógica de ajuda em lógica do direito à proteção social? Que desafios e dificuldades se impõem? Qual o nível de entendimento dos trabalhadores dessa política sobre o SUAS? De que forma ocorre a participação dos cidadãos e o financiamento dessa política social?

Esses e outros questionamentos devem nortear o processo de estudo sistemático da Política de Assistência Social, especialmente, nos espaços de formação profissional do assistente social, demonstrando o interesse acadêmico pela pesquisa e intervenção nessa área.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL, presidência da república. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n.8.742, de 07 de dezembro de 1993, publicada no DOU em 08 de dezembro de 1993.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo CNAS resolução 145, de 15 de outubro de 2004 e publicada no DOU em 28 de dezembro de 2004.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – NOB SUAS, aprovada pelo CNAS resolução 33 de 12 de dezembro de 2012 e publicada no DOU em 03 de janeiro de 2013.

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

PEREIRA, P. A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2007.

ROCHA, M. *Participação popular nas políticas socioassistenciais na América Latina: estudo comparativo entre Brasil e Venezuela*. 250 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26.ed São Paulo: companhia das letras 1995.

SPOSATI, Aldaiza. *A menina LOAS – Um processo de construção da Assistência Social*. São Paulo, Cortez, 2005.