Os Desafios ao Processo de Implementação do Sistema Único da Assistência Social

Maria Regina de Ávila Moreira

Professora Doutora do Departamento de Serviço Social
Universidade de Taubaté/SP.

Resumo

O artigo discute o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social, a partir da experiência junto a municípios do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Tal contato se efetiva em razão de Programa de Extensão da Universidade de Taubaté, coordenado pelo Departamento de Serviço Social da Universidade de Taubaté. O Sistema Único de Assistência Social (resolução federal nº 145/05) organiza a Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004. A complexidade que concretiza os seus princípios e diretrizes resulta de um processo histórico-cultural que manteve a assistência social no limbo das políticas públicas, utilizada para acomodar e/ou minimizar pressões da demanda resultante das expressões da questão social. Estamos falando, portanto, em rupturas, ao menos no Brasil, com paradigmas tanto teóricos quanto práticos na elaboração e execução da assistência social, as quais sobrevivem nas entranhas dos programas, projetos e serviços e, envolvem gestores, trabalhadores sociais, população e a intelectualidade, confirmando que tal processo é, sobretudo, político. Revestido de um discurso sobre o Estado de Direito, perpetua-se uma concepção de assistência como atividade compensatória e provisória. De outro lado, veremos posições messiânicas em relação à assistência, em detrimento às suas limitações em gerar mudanças de impacto social. O grande desafio está na apreensão do processo histórico brasileiro e na função estratégica, no Brasil, de uma assistência que prime por contribuir para uma sociedade que se aproprie da participação como direito. Nessa direção, a partir da assessoria a 11 (onze) municípios no Vale do Paraíba e Litoral Norte, abordaremos algumas tendências e polêmicas dessa empreitada, como: a concepção de modelo de gestão do SUAS; a apreensão da matricialidade sócio-familiar estabelecido como eixo fundamental e, a participação da população nas decisões da assistência social.

Unitermos: Assistência Social, Estado, Questão Social

Challenges to the Unique System Implementation Process of Social Assistance

Abstract

This study aims to discuss about the Unique System Implementation Process of Social Assistance from the experience obtained in the municipalities of Vale do Paraíba and Litoral Norte. This contact is effective in relation to the Extension Program from University of Taubate. The Unique System of Social Assistance (Federal resolution Nº 145/05 organizes the Social Assistance National Politics approved in 2004. The complexity involving the principles and procedures results in a historical-cultural-process that maintains the social assistance in the transitional state of the public politics used to accommodating or minimizing demanding pressures resulting from the social matter expressions. These are, however, ruptures with theoretical and practical paradigms in the elaboration and execution of the social assistance, at least in Brazil, which survive in the programs, projects and services involving administrators, social workers, the population in general and intellectuality assuring a basically political process.

Based on a speech about the Right State, a concept of assistance as a compensatory and temporary activity is preserved. On the other hand, we observe messianic positions regarding to the assistance in detriment of limitations and generating changes in a social impact. The big challenge is in the apprehension of the historical Brazilian process and the strategic function in Brazil, which is a main assistance contribution to a society that adapts this participation as part of their right. Following this procedure and from 11 municipalities of Vale do Paraíba and Litoral Norte assisted, we have some trends and polemics approach on this subject: the concept of administration model SUAS; the apprehension of socio-familiar matrixity established as a fundamental axis and the participation of the population in the decision on the Social Assistance.

Keywords: Social Assistance, State, Social Question

Introdução

O objetivo do artigo abarca a discussão do lugar da assistência, enquanto política social, e suas perspectivas em assim se constituir no campo do direito. Não por acaso, esse tema tem sido alvo de inúmeros estudos, tanto por sua constituição histórica, marcada pela imprecisão política e conceitual, como pelos desafios cada vez mais complexos na resolução das necessidades sociais de parcela considerável da população.

Assim, o trabalho discutirá a Política Nacional de Assistência Social e o lugar da assistência na constituição dos direitos sociais, a partir da experiência do Projeto de Extensão de Implementação ao Sistema Único de Assistência Social, desenvolvido pelo Departamento de Serviço Social da Universidade de Taubaté/SP.

O Projeto de Assessoria foi criado em 2007, a partir de duas premissas: a necessidade de a Universidade ocupar sua função social na realidade, a atuação na área da assistência social, contribuindo para que a implantação do Sistema Único da Assistência Social incorpore as contradições desse processo e o fomento à discussão qualificada de seu significado. A primeira engloba as dimensões acadêmicas de ensino-pesquisa e extensão. Nesse particular, o envolvimento dos alunos, o levantamento de dados sócio-econômicos a serem estudados e devolvidos aos municípios, têm sido fortalecidos e apontados como um diferencial no envolvimento deles com o Curso de Serviço Social e na apreensão da dinâmica social¹.

Em 2008, a demanda foi ampliada, levando à criação de modalidades de intervenção, a saber:

- *Assessoria a implementação do SUAS*: discussão de estratégias com gestores, a partir da realidade local. Consiste no estabelecimento de parâmetros políticos e técnicos para viabilização dos pressupostos e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social. Essa modalidade está presente em todos os municípios, ainda que não formalmente. O projeto tem realizado reuniões com os prefeitos para qualificar a importância do SUAS, apresentar proposta de mudança nos organogramas, realizar concursos públicos. Junto aos gestores da assistência, essa modalidade se especifica na discussão sobre o envolvimento da equipe de trabalhadores sociais, da rede privada/filantrópica e o significado da primazia do Estado, utilização de recursos públicos e elucidação da legislação pertinente. Nessa modalidade, são definidas as demais. No momento o projeto atua em 8 municípios com Capacitação, 1 com Supervisão Técnica, 5 com Mapeamento Sócio-Territorial, totalizando 11, já que em três, o projeto atua com duas modalidades.

¹ Em abril/2008, realizou-se o I Seminário de Avaliação do Projeto que contou com a participação de 104 pessoas entre alunos, gestores e trabalhadores sociais. Os resultados apontam para a viabilização das premissas apresentadas acima.

- *Capacitação e Supervisão Técnica*: na concepção do projeto, a educação permanente é constitutiva de qualquer processo de implantação e implementação de política pública. Não se trata, portanto, de uma relação instrutiva apenas, mas, fundamentalmente de articular informações e conhecimento em sua dinâmica no real. Os municípios têm optado por aprofundar os conceitos básicos e nosso acompanhamento *in locu* dá apropriação aos conteúdos. Importante ressaltar a dificuldade de identificar antagonismos entre um discurso da Política e procedimentos interventivos e, ainda, como essa dissensão é explicada. Aqui reside uma das maiores importâncias do projeto. De um lado, o descortinamento de elementos políticos e ideológicos contidos na Política Nacional, para além da banalização discursiva, em defesa da assistência como política pública; por outro, a identificação que as incoerências não se constituem no plano individual, mas são explicadas no referencial mais amplo das relações sociais. Essa experiência tem dimensionado a capacidade estratégica do trabalho social. Já a supervisão funciona decorrente da capacitação por demanda apontada de imediato. Caracteriza-se pelo acompanhamento do trabalho da equipe técnica nos Centros de Referência da Assistência Social e/ou Centros de Referência Especial da Assistência Social². É o momento do cotidiano da prática, no qual se materializam as dúvidas, os conflitos e, quando é possível delinear iniciativas na direção de uma assistência social que prime por compromissos éticos. Os sujeitos, trabalhadores, são protagonistas nesse processo;

- *Mapeamento Sócio-Territorial*: tal modalidade pode ser caracterizada como executiva/operacional ao projeto, posto que haja um trabalho realizado diretamente nos municípios e envolve a mobilização, treinamento e atuação dos alunos do Curso de Serviço Social, depende de resultados para que os municípios estabeleçam prioridades nos níveis de proteção básica e especial. O SUAS estabelece a premência da realidade local, a partir da territorialização³ das demandas. Ainda que se tenha como parâmetro indispensável os índices sociais de diversos institutos, avalia-se que os levantamentos das vulnerabilidades na assistência social não estão contemplados. Por sua vez, o contato com essas vulnerabilidades, cotidiano no trabalho social, emerge daqueles que recorrem e, portanto, conhecem a assistência local, além de ser apreendida por um processo de convívio. Ou seja, não necessariamente se revelam de imediato. Outra constatação é o fato de que as vulnerabilidades de maior risco social estão identificadas pela assistência social dos municípios, a partir da procura da população, e não necessariamente por uma demanda real. Da mesma forma, o estabelecimento de territórios em nível municipal precisa levar em conta a população que não “necessita da assistência social”, mas, que compõe as relações estabelecidas neles. Assim, a partir da elaboração de um instrumental específico e critérios avaliados em parceria com outros núcleos da Universidade, entrevista-se 95% de cada território indicado. Importante observar que a experiência tem demonstrado uma aceitação da presença da Universidade nos Municípios e o quanto a população diferencia a atuação acadêmica do executivo municipal. Em geral, não há resistência, ou desconfiança durante a coleta de dados, ao contrário, as perguntas contidas no instrumental no qual se levantam riscos sociais, são respondidas com prontidão. Estão vinculadas: a violência doméstica, envolvimento com uso e tráfico de drogas, exploração do trabalho infantil, gravidez na adolescência, população rua, adolescentes envolvidos em ato infracional, idosos e reclusão. O mapeamento também dá a dimensão do conhecimento e visibilidade da assistência social;

² Esses Centros integram a Rede de Proteção distribuída entre proteção social básica e especial de média e alta complexidade, conforme determina a Norma Operacional Básica de julho de 2005.

³ Sobre a discussão de território, ver Koga (2003).

- *Tratamento e Análise dos Dados*: o instrumental utilizado na coleta está organizado em um programa de informática, que possibilita a elaboração de relatórios com o cruzamento dos dados. Assim, uma parcela considerável de alunos está alocada para verificação de consistência e digitação. Os relatórios são analisados pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais, também vinculado ao Departamento de Serviço Social, para posterior devolutiva aos municípios.

Como se pode verificar, é um projeto de longo alcance, tanto por sua amplitude como pelo tempo de permanência junto aos municípios. Por isso, o debate a seguir está pautado pelo conhecimento acumulado na discussão da assistência social e pela experiência obtida no exercício do projeto de extensão, sem o qual os questionamentos aqui apontados não teriam emergido⁴.

1. A emergência da Política Nacional da Assistência Social no Brasil

Pode-se afirmar que o Brasil, no que diz respeito à política de assistência social, vive um panorama adverso, para além das contradições inerentes ao desenvolvimento do capitalismo. Busca-se a implementação de uma assistência social que prime pela sua caracterização como direito⁵, além da condução às demais políticas sociais para “quem dela necessite” (Lei Orgânica da Assistência Social, n.8.743/93), sem a devida correspondência no campo das medidas macroeconômicas. Uma tarefa é analisar as ações da assistência ao longo da história brasileira e reconhecer sua fragmentação, apartação das medidas econômicas e, portanto, pontualidade e segmentação. Outra é identificar na atualidade, o esforço em instituí-la próxima ao modelo de Bem-Estar Social em tempos de ajustes neoliberais. Há que se dedicar a essa análise que nada tem de irracional.

A Política Nacional da Assistência Social aprovada em 2004, organizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), procura sinalizar a perspectiva de caracterizar a assistência como política. Denomina-se como sistema de proteção social a partir de uma organizabilidade entre os entes da Federação e parâmetros de conteúdo programático. Estabelece como princípios, (PNAS, 2005, pp. 32-33):

- Supremacia ao atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- Universalização dos Direitos Sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável às demais políticas públicas;
- Respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- Divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como recursos oferecidos pelo Poder Público e critérios para sua concessão.

⁴ O projeto está em fase de sistematizar sua metodologia de intervenção, decorridos um ano e meio de experiência. Portanto, evita-se no presente artigo citar os municípios em assessoria, bem como apresentar quantitativamente os resultados sem antes submeter aos mesmos. Para uma contextualização geral da região onde se realiza ver Souza (2006).

⁵ Tomarei como simplesmente direito ou direitos, aqueles adjetivados pelas conquistas dos trabalhadores nas dimensões políticas, sociais e econômicas, a fim de evitar discussões em torno de sua origem, natureza, aspectos jurídicos, entre outros elementos intrínsecos.

E, como diretrizes:

- Descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais da esfera federal e a coordenação a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando as diferenças e as características sócio-territoriais locais;
- Participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis;
- Primazia e responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e serviços.

Conforme Pereira (1996) há que se discutir a concretização da política de assistência social de caráter público, a partir das contradições e antagonismos gerados pelo capitalismo. Qual seja, ainda que, tenhamos como projeto ídeo-político a superação das desigualdades sociais, só é pertinente traçarmos políticas públicas a partir de uma determinada particularidade. Dirá ainda que as formulações acima, expressam um conteúdo que aflora a própria realidade e não poderia ser diferente. Esse é um referencial importante. Manter uma coerência política não coincide, em geral, com as condições objetivas e ideais para sua aplicabilidade. O que está em cena são a processualidade histórica, as funções do Estado capitalista, as estratégias e limites para alargar direitos por via institucional e, principalmente, o lugar das lutas sociais. Atribuir às políticas públicas o caráter transformador e cobrar que assim seja, significa um idealismo funesto, em defesa de um outro projeto societário. Dessa forma, superada tais implicações, cabe avaliar se a assistência social, nessa formulação, caminha para se caracterizar enquanto política pública nos marcos do capitalismo. Para isso, Pereira (1996, p. 28), levanta alguns parâmetros para tal avaliação, como: o esforço de aproximação da assistência às demais políticas sócio-econômicas, a distribuição relativa de recursos entre ricos e pobres, com vistas a uma política mais eqüitativa de proteção social, a construção de um campo de estudo mais sofisticado acerca dos problemas sócio-econômicos, a sistematização das ações, garantias legais e investimento em pessoal qualificado. Se tomarmos a Política Nacional e o Sistema Único de Assistência Social, veremos, em princípio, que tais elementos estão contemplados. Isso, tampouco, significa e garante sua plenitude consecutiva. Nem poderia. Pleno de contradições, exigirá um processo de mobilização articulada a outras lutas e iniciativas mais gerais.

Os embates no campo da assistência não se localizam apenas no debate sobre as relações políticas e econômica, mas em sua sociabilidade histórica. Participam desse processo, e, portanto, dimensões culturais, religiosas, particularidades históricas de constituição do Estado, conteúdos ídeos-políticos em torno de temas centrais à assistência social, como família, violência, miséria, pobreza, entre outros. É bem verdade que esse elenco está inserido nas dimensões políticas e econômicas. Ocorre que possuem imbricações, as quais não são associadas mecanicamente. As determinações da sociedade não se explicitam apenas por meio das etapas do desenvolvimento histórico, mas antes por suas conexões, por conflitos, antagonismos e contradições.

Vejamos:

1. A prática da assistência social está vinculada historicamente a contrapartidas objetivas e subjetivas. Além de uma dissensão explícita nos marcos legais da assistência (LOAS,

especialmente), como o fato de caracterizá-la como universal e de direito em detrimento de ser para quem dela necessita. Ainda que Pereira (1996) afirme que essa contradição seja explicável no plano político, a repercussão na intervenção remonta a recuperar e reproduzir atributos de comportamentos de merecimento e esforço, para a inserção e manutenção da população nos programas;

2. O estabelecimento da premência das necessidades sociais em detrimento da rentabilidade econômica, outro eixo estruturante da Lei Orgânica da Assistência Social, não tem sido suficiente para transpor a elegibilidade de renda como a linha demarcatória para o acesso aos benefícios, programas e projetos. Primeiro, porque todos os programas de transferência de renda determinam o corte de renda, o que dificulta apreender as necessidades sociais como aquelas que, embora articuladas ao econômico, não determinam e nem suprimem isoladamente o conjunto de riscos a que grande parcela da população encontra-se exposta. Estamos falando, por exemplo, da violência em suas múltiplas manifestações e as relações com movimentos financeiros, de poder político, cultural, ideológico. Trabalhar com isso impõe, além de identificar as limitações inerentes às políticas sociais, uma intervenção qualificada em conteúdos que ultrapassam a análise sócio-econômica para balizar a decisão de acompanhamento social de famílias envolvidas nesses contextos. As co-relações com outras manifestações tem sido a tônica da demanda para a assistência social. Aliam-se outras ordens de problemas, como exploração de trabalho infantil, com destaque para a sexual; comprometimentos na área da saúde mental, vínculos de risco com a vivência na rua, dependência de substâncias psico-ativas, sem amparo de tratamento por parte da saúde pública, a ineficácia da educação, especialmente para os adolescentes... É essa gama de misérias que formam o cotidiano, para os trabalhadores sociais, que se vêem diante da exclusão pela renda, para incluir e, de fato, ampliar as possibilidades de sobrevivência de uma parte daqueles que possuem as necessidades sociais. Encarado esse momento, o dilema é a atenção, por meio das intervenções nas complexas relações de vulnerabilidade e risco, cujos mecanismos de conteúdo programático estabelecidos dão margem a crescente naturalização da família e esvaziamento do Estado. A complexidade traz componentes de impotência, de inatingibilidade e inentigibilidade para reverter o quadro social;
3. O desígnio da Assistência Social como Política Pública e de Direito, ainda que fundamental como marco legal e instrumento de luta por garantias sociais, requer aprofundamento, que remonte às bases conceituais, por meio do processo histórico. Sua afirmação está sendo desvinculada daquilo que se constitui sua aplicabilidade. É comum identificarmos tal defesa, com a cobrança da necessária libertação da população usuária da dependência da assistência social. Não pelo viés de suas limitações históricas, mas antes pela necessária provisoriedade, em detrimento de uma vida mais digna, fora dos programas da assistência social. O trabalho, e aqui não no seu sentido ontológico, é requisito para tal desvinculação. Aqui, também, não tomado como um elemento fundamental para avançar contra o desmonte do capitalismo e fortalecem os trabalhadores enquanto classe, além da óbvia garantia de condições de vida, mas como oportunidade a ser alcançada por um esforço individual e, que passa

- pela incorporação de um discurso de procurar se qualificar ao mercado. Demonstra uma frágil apreensão da realidade, da atual fase de crise do capital;
4. A matricialidade sócio-familiar têm apresentado uma série de conflitos em sua apreensão. Há grupos que tem tomado essa premissa, estabelecida pela Política Nacional de Assistência Social, reforçada pelo Sistema Único de Assistência Social, como uma ruptura de paradigma. Justifica-se o fato de a assistência ter trabalhado por segmentos (idosos, crianças e adolescentes, população de rua, entre outros), como um limitador que impossibilitava o acompanhamento global junto à família e, fortalecia a atenção individualizante. Assim, o fato de realizar trabalhos sócio-educativos de acolhimento à família, representariam a grande superação ao assistencialismo, à fragmentação, a pontualidade das ações. Ainda que a PNAS tenha ampliado o conceito de família, a fim de romper com estigmas e modelos de abordagens sistêmicas de estruturada versus desestruturada, não a eliminou como um sujeito individual. Primeiro que é uma falácia afirmar que a família nunca foi prioridade das políticas públicas. Isso é um dos componentes mais perenes na trajetória da assistência. Pode-se dizer que nunca houve investimento articulado à transferência de renda com hoje. Mas isso também não é suficiente, para sugerir uma mudança de paradigma no foco da assistência social. Como Pereira (1996) define, a família está sendo tomada como agente privado de proteção social. Está demarcado o risco de reprodução de um longo processo de criminalização da família. Desde elementos formais de contrapartida, como aqueles determinados pelos valores acerca de um tema que é tomado como domínio de todos;
 5. A descentralização político-administrativa e a territorialização: a discussão que preponderou, acertadamente, na década de 80 (séc. XX) e que diz respeito à responsabilidade estatal foi sobre a importância da democratização das decisões políticas e a destinação financeira dos recursos a serem aplicados em políticas sociais. Resultado disso, teremos o Sistema Único de Saúde, a Lei Orgânica de Assistência Social. Tal conquista, portanto, é resultado de um amplo processo de mobilização dos setores mais organizados da sociedade daquele momento. No entanto, não se eximem daqui graves conflitos. Um deles refere-se ao fato de que a descentralização, concretizada pela municipalização das políticas sociais, não será homogênea, porque depende do estágio de organização dos níveis locais, especialmente quanto ao controle social. Em tempos de ofensiva neoliberal é, de um lado, temerário. Em municípios de pequeno porte, onde prepondera uma política centrada nos poderes tradicionais, a descentralização tem reforçado a manutenção política do conservadorismo. De outro, vemos um forte apelo para cooptação dos Conselhos Municipais. A burocracia tem sido a marca da atuação desses, em grande parte dos municípios. Mas, ainda há que se destacar outro aspecto. Os programas sociais de iniciativa federal têm aumentando vertiginosamente e se constituem como requisitos para o repasse de verba Fundo a Fundo. Se isso sinaliza o compromisso do Governo Federal com o combate à pobreza, assumindo sua responsabilidade, também tem fortalecido um dos fatores de maior perversidade nas relações político-administrativas e que se constitui um traço histórico da política brasileira: as verbas carimbadas. Ora, isso

é um fenômeno de extrema centralização do poder. Os municípios não têm tido espaço para desenvolver trabalhos de iniciativa municipal e cumprir outro eixo da PNAS: o estudo das vulnerabilidades, a partir do território em sua concepção mais ampla. As críticas a esse ponto são minimizadas em razão da eficiência reconhecida na atual gestão, quanto à organização da assistência social, especialmente quanto a conseguir definir programas, projetos e serviços entre proteção básica e especial;

6. A primazia do Estado e a constituição da rede sócio-assistencial: não é difícil identificar a grande adesão por parte dos municípios quanto à defesa da primazia do Estado na condução da assistência social. No entanto, não isso não se traduz de imediato e com a plenitude do que isso significa. Explicável, já que a pauta é a terceirização dos serviços, revestida pela importância da parceria com as entidades privadas de assistência. Em geral, se define como estatal o Centro de Referência de Assistência Social, podendo, os demais, serem assumidos pela rede não estatal. No âmbito dos municípios, são relações que passam por disputas e alianças políticas, cujo enfrentamento exige, além de um refinamento conceitual, de posição, também condições objetivas para concretizá-la. Entre elas, o engajamento de outros setores, que assimilem a assistência social como intrínseco às conquistas no campo dos direitos sociais;
7. O controle social e as ações de monitoramento: refere-se à participação da população na avaliação e nas decisões sobre as ações da assistência. Propositadamente, incluí a discussão do monitoramento, já que esse tem sido um jargão para avaliar a eficiência e eficácia dos programas e correlatos. Em geral, de caráter estritamente técnico-administrativo, que mede índices de superação rentável. Importante de fato, mas insuficiente para avaliar o impacto em mudanças sobre o conjunto de manifestações que expusemos acima. Quanto ao controle, é certo que está condicionado a aspectos que indicam a intensidade de participação do conjunto de movimentos sociais no Brasil. Até porque, em se tratando da assistência, é precária, melhor, a presença dos usuários da assistência é desqualifica histórica e politicamente, nos poucos espaços de participação. A constituição de conselhos gestores nos Centros de Referência, como indicado pela PNAS, é um avanço a ser constituído, assim como a repolitização dos Conselhos Municipais.

Esses poucos elementos apresentados são constantemente discutidos no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social. Assim, indica-se que a consolidação da assistência social nos moldes do SUAS, passam por um conjunto de questões, para além de implantação de um novo modelo de gestão, sem o qual será viabilizado, retificando práticas de reprodução de desigualdades sociais, ainda que não seja de responsabilidade da assistência. Mas, até por sua constituição histórica, tem uma participação singular.

Portanto, o produto aqui discutido ainda que possua especificidades, não pode ser apartado dos embates mais amplos, sem os quais não se explicam e, tampouco, indicam caminhos para ações à superação da crise que se instaurou no projeto iluminista. Numa conjuntura tão plena de imediatismos, nunca foi tão importante valorizar o aprofundamento dos preceitos teóricos e políticos que estão subjacentes.

2 . Questão Social e Assistência Social: tensões contemporâneas

Emergente a partir da Questão Social⁶, a assistência social vincula-se hegemonicamente às demandas de consolidação do capitalismo enquanto uma forma de organização societária. É, portanto, delimitada historicamente e corresponde às particularidades desse processo. Isso significa afirmar que expressa, tanto as necessidades de acúmulo de capital, como àquelas decorrentes de um novo processo de gestão do trabalho, em fins do séc. XVIII e séc. XIX, com a Revolução Industrial de 1848. Em geral o que se computa ao trabalho na institucionalização do Estado Moderno ao mediar políticas sociais, refere-se às demandas conseqüentes da pauperização criada da relação salário, o que, de fato é fundamental. Ocorre que as mudanças produzidas pelo período exigiram uma adesão dos trabalhadores que se subjugaram a novas metodologias de trabalho, desde a apropriação de suas formas anteriores, à formatação de incremento à produtividade. Esse foi um processo pleno de resistências⁷, lutas para o acesso a condições melhores de vida por parte dos trabalhadores. Eis porque não é possível falar de produção sem a dimensão da reprodução das relações sociais, ainda que, no plano das idéias, seja estratégica ao capital, sua dicotomia. A exploração dos trabalhadores é fruto de uma dupla e articulada combinação entre quesitos materiais (salários aviltantes, precarização dos processos de trabalho, submissão ao mercado) e domesticação cultural. Logo, não se constituiu e nem se constitui como um processo mecânico, automático e rápido e, tampouco sem contradições, estando esses elementos intrinsecamente relacionados ao desenvolvimento do capital. Tomar tais características é fundamental, posto que aí reside grande parte das polêmicas em torno da assistência social como política social, suas possibilidades no campo dos direitos, sua relação com as demais políticas, sua função na conquista de uma sociedade justa, igualitária e democrática.

Tomado pelo ideário liberal⁸, veremos que a reprodução ampliada do capital, instituirá políticas de proteção mediadas pelo Estado como ente regulador e crucial para a manutenção da coesão social e o próprio financiamento do capital. Como sinaliza Bhering (1998, p. 33), o Estado passa a retirar parte crescente do produto social, por meio de impostos que subsidiam a aquisição de meios materiais para a produção por parte dos grandes grupos industriais. Assim, o caminho à cidadania passa a ter concretude, a partir do acesso à educação, saúde, direito à participação política, entre outros direitos alargados no processo de consolidação do capitalismo. Portanto, implicados também pelas particularidades históricas de cada Estado.

As revoluções do séc. XIX se caracterizam por revolucionar a sociabilidade humana, ainda que acumulando formas anteriores, especialmente de opressão⁹. Dessa forma, de uma perspectiva do mercado como elemento unívoco de regulação das relações sociais, as transformações e embates das lutas advindas do aprofundamento da questão social, levam à constituição na Europa e Estados Unidos, do Estado de Bem-Estar Social¹⁰. Um modelo compatível com o desenvolvimento do capital e, que garante sua humanização, ou melhor, a democratização do capital. De fato, o *Welfare State* cumpriu, durante 30 anos do século XX (1950/1970), a função de manter a reprodução do capital, com a apropriação de demandas sociais que garantissem sua sustentabilidade.

⁶ Sua origem está relacionada ao pauperismo dos séculos XVIII e XIX quando as contradições inerentes ao surgimento e aprofundamento do capitalismo foram tratadas como auxílio aos inválidos, socorro às emergências sociais, como exemplos.

⁷ Ver o texto de Edgard de Decca, *O Nascimento das Fábricas* (Coleção Tudo é História, n. 51).

⁸ O liberalismo, assim como o socialismo são movimentos decorrentes do Iluminismo, que, como Rouanet (1993, p. 9) explica, pautará o projeto civilizatório da modernidade.

⁹ Refiro-me aqui às determinações de gênero e raciais que possuem peculiaridades discriminatórias anteriores ao capitalismo.

¹⁰ Com o *New Deal* após a crise mundial de 1929, o Estado institucionalizará as funções no âmbito da reprodução social.

As tendências de análise da questão social na contemporaneidade se explicam na própria dinâmica da crise do capital, a partir de então. Autores como Rosanvallon e Castel, têm influenciado as análises e, portanto, os posicionamentos quanto às possibilidades de superação das desigualdades sociais, inclinando-se aos limites e possibilidades das políticas sociais. O primeiro, a partir da crítica à falência dos ideais de igualdade e autonomia decretará a quebra do contrato social e a necessidade de se reconhecer uma nova questão social, explicada por novo paradigma. Ultrapassar as barreiras entre o público e o privado, descentralizar o contexto das relações sociais, buscar um novo conceito do que é justo, a fim de garantir a inserção dos excluídos, são algumas de suas premissas. Como Pastorini (2007, p. 54) avalia, repõe a centralidade no indivíduo, mas o apartando de outras relações, como as de classe. Já Castel discorda da existência de uma nova questão social, dilema, aliás, a ser superado pela constatação de sua perene existência. Seu foco é a quebra da coesão social, que, como a autora já citada afirma, muito se aproxima da perspectiva positiva da história e da sociedade. O centro será a crise da sociedade salarial. Ainda que alerta para o perigo das generalizações ao valorizar as particularidades históricas, atribuirá as conseqüências do não cumprimento do iluminismo, à desfiliação da sociedade salarial. Suas perspectivas, portanto, apontarão para políticas de inserção, a partir de programas de discriminação positiva¹¹.

Parto da perspectiva de que a crise instaurada a partir da década de 70 do século XX é essencialmente do capital. Do esgotamento de um padrão de acumulação assentado sobre um determinado processo de produção que, em razão de seu próprio aprofundamento, ganhou concorrência, financeirização mundial e, portanto, uma baixa nas taxas de acumulação e monopolização da riqueza. Chénais (1996, p. 18) dirá, sobre isso, que

“A mundialização do capital financeiro de dominar o movimento do capital em sua totalidade não apagam a existência dos Estados Nacionais. Esses processos, no entanto, acentuam os fatores de hierarquização entre os países, ao mesmo tempo que redesenham sua configuração”.

Portanto, avaliar o impacto dos ajustes econômicos, sob a ofensiva neoliberal, impõe a dupla e articulada tarefa de apreender a totalidade e repercussões particulares. De todo o modo, como desde sempre, não é possível estudar os processos de desigualdades sociais sem esse movimento. A abertura para a retomada das idéias neoliberais¹² terá, no contexto da crise, o terreno fértil para o ressurgimento do liberalismo clássico, que considerou como “banda podre” a mediação do Estado. Assim, a intervenção estatal deveria ser mínima para assegurar o fortalecimento do mercado como regulador das demais relações. O Estado torna-se o alvo principal, o que leva, inclusive, alguns estudiosos a apropriarem que a crise do período é a do Estado de Bem-Estar Social, o que na ótica aqui trabalhada é um equívoco. Importante destacar que a responsabilidade estatal, ou a esfera pública sofre ataques, na razão direta da função que foi constituída no processo histórico. O Estado como *locus* de disputa e, portanto de conquista e alargamento dos direitos sociais e, por conseqüência, de ampliar o nível de participação e democracia, além do controle social sobre os seus gastos. Logo, o que o neoliberalismo pressupõe

¹¹ Vale ressaltar que não faço críticas às políticas de ação afirmativa ao levantar tais indicativos do autor. O ponto aqui é identificar o lugar que as mesmas ocupam num processo de busca pela eliminação das desigualdades sociais. Refiro-me a caracterização de tais medidas como estratégicas e não como projeto societário de justiça social, como parece ser a proposta do autor.

¹² Ver Anderson (1996). Nesse texto o autor historiciza os ideais neoliberais presentes desde os anos 40 do século anterior, dimensionando o porquê de sua retomada no contexto da crise de 70 do mesmo século.

e precisa é de um Estado forte, para minimizar sua presença nas políticas sociais e subsidiar o capital. A liberdade do mercado, portanto, depende dos resultados dessa empreitada o que significa, ao contrário do que se propala, a necessidade de politizar as relações de forças. A despeito das perspectivas e a propósito da realidade, esse não é um processo que está dado, determinando o fim da história e a falência do projeto socialista como alguns insistem em convencer. Mesmo as produções que se contrapõem à nova questão social, afirmam a existência de novas manifestações e, por vezes de uma forma ambígua, desviam o foco de um processo que na realidade desvenda a profunda amplitude a que a revalorização do capital pode chegar. As mudanças estão nos processos de trabalho, objetiva e subjetivamente, como é próprio da sociabilidade capitalista. A tentativa de esvaziamento do Estado, nesse estágio, é estratégica ao capital. Os processos crescentes de terceirização e precarização do trabalho encontram resistências, ainda que sob hegemonia do capital. É inegável o refluxo dos movimentos sociais, cujas explicações não se homogenizam mundialmente.

No Brasil é imprescindível adensar o valor institucional atribuído às mudanças necessárias, o que vai explicar o comportamento das classes sociais em uma das premissas para a constituição de um Estado de Direito, que é a apropriação da participação popular como fundante desse.

O processo de colonização e desenvolvimento capitalista no Brasil vai se caracterizar pela matriz conservadora. O patrimonialismo, como define Weber (apud RODRÍGUEZ, 2006, p. 13), é uma forma de dominação tradicional que organiza o poder político baseado no modelo doméstico. Essa marca serviu aos propósitos da própria acumulação primitiva do capital no Brasil, que em sua origem desigual e combinada (MANDEL, 1982), atendeu aos interesses da emergência de uma burguesia nacional. A questão social no Brasil, portanto, adensa problemas resultantes das contradições do capitalismo, a partir de suas particularidades históricas de herança colonial, cujo Estado institucionaliza o patriarcado. Significa apreender que os movimentos de resistência e de reivindicação foram combatidos em nome de um nacionalismo cívico de obediência, versus o da participação como direito a conquistas. A história dos trabalhadores brasileiros é de luta, no entanto, acumulou ofensivas de força e cooptação em detrimento da defesa do Estado patrimonialista. Esses eixos se constituem como estruturantes à realidade brasileira, pelos quais se consubstancia uma cultura de políticas sociais e, em particular, de assistência social. Portanto, pensar e concretizar medidas de proteção no caminho da cidadania, igualdade e democracia, passa pela explicitação e acompanhamento de como tais elementos se desenvolveram historicamente¹³.

¹³ Um estudo de referência sobre isso é o de Vieira (1995), que retoma o posicionamento do Estado em relação às políticas sociais de Getúlio a Geisel – 1951/1978.

Conclusões - alguns desafios teóricos-políticos para a constituição de uma política de Assistência Social no Brasil

Apropriando-me de um entendimento de que as Políticas Sociais são conquistas dos trabalhadores, ainda que sob hegemonia do capital; que a superação do capitalismo, porque democracia e igualdade são incompatíveis nessa sociedade, é uma necessidade, penso que ainda permanece na agenda a discussão acerca do lugar das políticas públicas nesse processo. Como Vieira (1995) defende, o Estado de Direito é superior ao Liberal, pois expressa democracia política e econômica, ou seja, um Estado de soberania popular que superaria a democracia representativa, hoje hegemonizada pelo voto. Como nas palavras de Yasbek (2004), a subalternidade se efetiva pela ausência de protagonismo.

Portanto, o Estado de Direito prima pela superação do próprio capitalismo, e isso é e será obra de ampla adesão das massas, que passa por movimentos que se organizem em tono de conquistas imediatas e mediatas. O Estado e a mediação das políticas sociais são estratégicos, tanto pelo que representam de melhoria concreta de vida para a população, como pela interferência popular a que o Estado está sujeito, porque assim foi constituído. Então, ainda que com a necessária reserva crítica do alcance das políticas sociais, a sua expansão é fundamental.

No que diz respeito à assistência social, levanto algumas permanências para as quais demandam intervenção qualificada da academia, dos movimentos sociais e dos trabalhadores sociais e, reforço, se constituem como estratégicas para avançar contra o esmagamento dos direitos já conquistados e alavancar outros, como:

- os programas de transferência de renda não são financiadas pelo recolhimento de imposto sobre os lucros. Ao contrário, esse tem retraído (SITCOVSKY, 2006). Isso significa que não há distribuição de renda, possível, inclusive nos marcos do capitalismo;
- a descentralização política-administrativa não tem se efetivado, porque enfrenta conflitos indicados anteriormente. É central a denúncia desse processo para que haja mobilização para reversão da centralização excessiva, sem, contudo, sucumbir aos conservadorismos locais.
- os trabalhos de capacitação e educação permanente, devem adensar os conteúdos históricos que compõem a assistência social. Não haverá avanços, se o SUAS for discutido como modelo de gestão, esvaziado de conteúdo histórico.

Como já dito, a crítica precisa estar enraizada nos processos concretos. Isso permite o distanciamento necessário ao entendimento do lugar da assistência, enquanto uma das estratégias para ampliar direitos, melhorias reais para grande parcela da população, ou seja, incorporando elementos substantivos à cidadania. Para tanto, há que se articular ações no plano institucional com o fortalecimento das lutas de caráter mais amplo.

Bibliografia

- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: PABLO, G. e EMIR, S. *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 9 – 23.
- BHERING, E. R. *Política Social no Capitalismo Tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicado no DOU de 8 de dezembro de 1993.
- CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. Tradução: Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.
- DECCA, E. *O Nascimento das Fábricas*. 5. Ed., Brasiliense: São Paulo, (Tudo é História, n. 51)
- KOGA, D. *Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- MANDEL, E. *O Capitalismo Tardio*. 2. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1982.
- MOREIRA, M.R.A. *Projeto de Assessoria e Supervisão à Implementação do SUAS*. Taubaté: UNITAU, 2006. (Mimeografado)
- MOTA, A. E. (org.) *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2006.
- PASTORINI, A. *A Categoria “Questão Social” em Debate*. 2. Ed. Cortez Editora: São Paulo, 2007.
- PEREIRA, P. A. P. *Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: crítica aos padrões de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.
- RODRÍGUEZ, R. V. *Patrimonialismo: e a realidade latino-americana*. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006.
- ROUANET, S. P. *Mal-Estar da Modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- SITCOVSKY, M. As particularidades da Expansão da Assistência Social no Brasil. In: SOUZA, M. F. *Implementação Municipal do Sistema Único da Assistência Social: balanço das condições de gestão em Municípios do Vale do Paraíba*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 2006. p. 87 – 126.
- VIEIRA, E. A. *Estado e Miséria Social no Brasil – de Getúlio a Geisel*. 4. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 1995.
- YAZBEK, M. C. Pobreza e Exclusão Social: as expressões da questão social no Brasil. In: ABEPSS. *Revista Temporalis*, n. 3, 2ª edição, Brasília: Gráfica Odisséia, 2004.