

EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS:
indicações a partir da política de assistência social.

Márcia Pastor*

RESUMO

As lutas empreendidas visando à efetivação dos direitos sociais não se limitaram à inserção destes no texto constitucional de 1988, mas continuam sendo protagonizadas pelas classes dominadas e por setores progressistas, num período marcado pela imposição das diretrizes neoliberais que promoveu a destituição dos direitos trabalhistas; impôs medidas provisórias restringindo direitos sociais e reduziu o já precário sistema de proteção social brasileiro. Por isso, falar em gestão democrática na Política de Assistência Social é falar também da busca pela efetivação dos direitos sociais, especialmente para os setores sociais excluídos e que se encontram em condições mais vulneráveis.

Palavras-chaves: Direitos sociais. Política de assistência social. Participação.

ABSTRACT

The undertaken fights seeking to the effectiveness of the social rights was not limited to the insert of these in the constitutional text of 1988, but they continue being played by the dominated classes and for progressive sections, in a period marked by the imposition of the neoliberal guidelines that promoted the deprivation of the labor laws; it imposed temporary measures restricting social rights and it already reduced it precarious system of protection social Brazilian. Therefore, to speak in Social Assistance Policy's democratic management is to speak also of the search for the effectiveness of the social rights, especially for the excluded social sections and that meet in more vulnerable conditions.

Keywords: Social rights. Social assistance policy's. Participation.

1 INTRODUÇÃO

A proteção social construída em torno do trabalho foi viabilizada através das lutas da classe trabalhadora, cujos esforços resultaram na conquista de diversos direitos trabalhistas e sociais, especialmente no século XX.

Considera-se, porém, que a superação da questão social decorre da transformação das bases estruturais sobre as quais estão assentadas as relações capitalistas de produção que geram, simultaneamente, riqueza e pauperização, vez que a

*Assistente social, professora adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina/PR e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

riqueza socialmente produzida é apropriada por uma classe cada vez mais seleta, como atestam os dados sobre desigualdade, seja no Brasil ou em outros países.

No limiar do século XXI, propor estratégias de desenvolvimento que visem a garantia dos direitos sociais numa sociedade cuja riqueza cresce velozmente, mas que também alija deste progresso um contingente crescente da população brasileira, é uma tarefa inadiável. Por isso, proporcionar o acesso a serviços, benefícios e ações que possam efetivar os direitos através de políticas públicas são exigências prementes que compete primordialmente ao Estado responder, pois

O fortalecimento de suas instituições, como também a democratização das relações sociais, depende da atuação do Estado a fim de assegurar condições para o exercício da cidadania, o que envolve, principalmente, efetivação de direitos fundamentais (BENTO, 2003, p. 179-180).

A perspectiva que norteia este estudo pauta-se na importância de empregar esforços na implementação da Política de Assistência Social (dentre outras políticas sociais), que deve ser exercida no terreno dos direitos e desenvolvida de forma a contar com a participação dos sujeitos envolvidos neste processo.

2 O CONTEXTO CAPITALISTA

O Serviço Social parte da compreensão que a contradição imanente às políticas sociais no capitalismo é caracterizada pela tensão permanente entre responder às demandas mais agudas decorrentes da questão social, ao mesmo tempo em que questiona as condições que geram estas mesmas demandas, já que, ao atender as carências das camadas empobrecidas, contribui para a reprodução do próprio modelo capitalista que cria essa pobreza, estruturado na apropriação privada da riqueza socialmente produzida. Nas palavras de Yazbek (2001, p. 33):

Ao colocar a questão social como referência para a ação profissional, estou colocando a questão da divisão da sociedade em classes, cuja apropriação da riqueza socialmente gerada é extremamente diferenciada. Estou colocando em questão, portanto, a luta pela apropriação da riqueza social. Questão que se reformula e se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural, que não se resolve numa formação econômico social por natureza excludente.

Se a conjuntura que acompanhou a transição para o século XXI foi permeada pelas tentativas de efetivação dos direitos sociais juridicamente estabelecidos, simultaneamente assistiu também a adoção de propostas de desregulamentação destes

direitos recém-inaugurados, por parte de um Estado restritivo às decorrências da questão social:

É sempre oportuno lembrar que nos anos 1990 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, convive com a erosão do sistema público de garantias e proteções sociais e com a emergência de “modernas” práticas filantrópicas que despolitizam os conflitos sociais e confrontam-se com a universalidade das políticas sociais públicas (YAZBEK, 2004, p. 12).

Este cenário de destituição real e simbólica dos direitos sociais também é apontado por outra analista:

Se diante da avalanche neoliberal, a questão que se apresenta hoje é de refundar o horizonte de legitimidade dos direitos, também é verdade que as mudanças em curso na economia (e na sociedade) estão nos colocando em uma fronteira de dilemas que escapam a conceitos, categorias e fórmulas políticas conhecidas e que estão a exigir uma reinvenção dos termos para se pensar as relações entre trabalho, direitos e cidadania [...] Nesses tempos incertos, em que o consenso conservador que tomou conta da cena pública tenta fazer crer que estamos diante de processos inelutáveis e inescapáveis, fazer essa aposta não é pouca coisa (TELLES, 1996, p. 95).

Isto não impediu, porém, o compromisso de inúmeros assistentes sociais que, no seu cotidiano, empenham-se na busca pela concretização dos princípios fundamentais constantes do Código de Ética Profissional, tais como a ampliação e consolidação da cidadania, a defesa do aprofundamento da democracia e a opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária.

A Constituição Federal de 1988 expressou, dentre outros aspectos, o resultado das lutas sociais pela cidadania e pela democracia. Um destes exemplos pode ser observado através da Política de Assistência Social, que só a partir de então passou a compor o tripé da Seguridade Social, o que lhe conferiu o caráter de política de proteção social articulada às outras políticas sociais, destinada a garantir mínimos sociais, sob a responsabilidade do Estado e organizada com base num sistema descentralizado e participativo.

Vale ressaltar que este processo de construção da Política de Assistência Social deve pautar-se pela importância da participação dos próprios sujeitos que cotidianamente a vivenciam, pois entendemos que

...a gestão social supõe a participação dos diversos protagonistas envolvidos. Supõe, portanto, a parceria, as experiências inovadoras (que possam ser referência para a construção de políticas no campo social), as ações em rede, complementares e compartilhadas. Sem que o Estado perca a responsabilidade e centralidade na gestão do social, sem que se confundam identidades e responsabilidades (YAZBEK, 2001, p. 9).

3 EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao falar em efetivação de direitos sociais, precisamos considerar os reflexos de uma herança histórica que sempre tratou a assistência como uma prática marcada pela benesse, pela fragmentação e pelo voluntarismo, com vistas à manutenção de uma ideologia que tenta imprimir aos indivíduos a responsabilidade exclusiva por sua situação de pobreza, sugerindo como alternativa para estes a esperança em serem agraciados com ações da caridade e da filantropia, traduzindo assim uma explícita disputa entre a cultura de direitos e a cultura da ajuda.

No campo da Assistência Social, tem-se testemunhado os esforços para a construção desta enquanto política pública, vez que se destina a prover os mínimos sociais especialmente à população que se encontra em condições de vulnerabilidade ou de risco pessoal e social, conforme indicado na Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, e ratificado pela atual Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2005.

Porém, sob a égide das determinações neoliberais, a Assistência Social viu seu público expandir-se em consequência do desmonte dos sistemas de proteção social, da precarização das relações de trabalho, do aumento do desemprego e da elevação dos índices de desigualdades sociais, que remeteu aos serviços sócio-assistenciais segmentos não contemplados com as seguranças sociais básicas.

Esta conjuntura demarca a implantação da assistência social como política pública na esfera municipal, mas também revela o compromisso de diversos atores no processo de construção e de gestão desta política baseada no direito do usuário e orientada pela participação popular.

Isto pôde ser verificado em um estudo recente realizado no município de Londrina/PR (PASTOR, 2006). Pelos relatos obtidos nesta pesquisa, foi possível constatar a compreensão de que cabe a uma gestão democrática da Assistência Social propiciar o acesso tanto aos serviços e benefícios quanto às informações, bem como à participação, para que se possibilite assim o próprio acesso aos direitos sociais.

O acesso aos diversos serviços sócio-assistenciais foi apontado como um requisito essencial à concretização desta política. Entretanto, algumas assistentes sociais entrevistadas verbalizaram a angústia dos profissionais que atuam diretamente com a população, que “lidam com todos os conflitos”, tais como a restrição do número de famílias atendidas frente à demanda existente e o valor dos benefícios concedidos, “porque a pobreza é muito grande”.

Apesar do reconhecimento do aumento significativo dos serviços ofertados – só o Programa Municipal de Garantia de Renda Mínima passou de 450 famílias atendidas em

2001 para 2.105 benefícios concedidos em 2004 -, os informantes pleitearam como critério da democratização da Política de Assistência Social não apenas o acesso, mas a universalização do acesso.

Se a universalização já se constitui em um qualificador almejado, há de se registrar outra perspectiva também expressada: o acesso não apenas à assistência social, como também às demais políticas sociais para que se consiga propiciar ao cidadão – que não é usuário exclusivo da assistência social - o acesso à cidadania, ou seja, ao conjunto dos direitos sociais.

Percebe-se que noções como cidadania, direitos, participação e democracia são mutuamente implicantes e que se ampliam na medida em que se compreende que

...a pobreza não é apenas uma categoria econômica, não se expressando apenas pela carência de bens materiais. Pobreza é também uma categoria política que se traduz pela ausência de direitos, de possibilidades e de esperanças (YAZBEK, 2001, p. 8).

Outro ponto convergente foi o entendimento do acesso à informação como requisito para uma gestão democrática. O acesso dos usuários é concebido, inclusive, como condição para que estes consigam acessar os próprios direitos sociais.

Foi indicada ainda a importância de se proporcionar espaços nos quais os usuários possam participar; porém, tais espaços precisam se traduzir em acolhida efetiva das solicitações apresentadas, que devem ser consideradas como subsídios para o planejamento e para a avaliação da Política de Assistência Social, inclusive no que tange à definição dos critérios e indicadores de qualidade dos serviços ofertados.

O Conselho Municipal de Assistência Social e a Conferência Municipal de Assistência Social foram reconhecidos como canais de participação. Todavia, ampliação dos espaços democráticos e participativos foi outra recomendação apresentada.

As opiniões dos protagonistas desta experiência municipal guardam, a nosso ver, uma intrínseca complementaridade: implantar a gestão democrática da Política de Assistência Social é possibilitar o acesso aos direitos sócio-assistenciais e viabilizar a participação. Entretanto, faz-se necessário avançar para que todos os envolvidos – especialmente os usuários – possam compartilhar das decisões acerca dos rumos que esta política deve tomar para consolidar-se como pública e para contribuir com a própria história de democratização da nossa sociedade. Afinal,

No caso do Brasil, a democratização teria que ser pensada enquanto o processo de longo prazo de incorporação dos princípios democráticos pela própria sociedade, um processo que certamente ainda não chegou ao seu final (AVRITZER, 1996, p. 146).

4 CONCLUSÃO

A experiência propiciada pela investigação empreendida demonstrou que o processo de construção da gestão democrática da Assistência Social no município de Londrina teve avanços significativos, mas tal como no cenário nacional, é permeado por ambigüidades e contradições, o que torna ainda mais desafiadora esta missão.

Ter esta compreensão sobre o movimento histórico é essencial para balizar as melhorias concretizadas, ainda que limitadas pelos marcos estruturais da ordem capitalista. Não se de esquecer que a dinâmica da história revela-se no cotidiano em que se constrói, com avanços e com limites, uma política pública afiançadora de direitos, especialmente numa conjuntura que assiste à destruição dos padrões de proteção embasados no trabalho e da tentativa de destituição dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva, 1996.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BRASIL. Lei n. Lei 8.742/93, de 7 de dezembro de 1.993. **Lei orgânica da assistência social**. Brasília, 1993.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Código de Ética Profissional do Assistente Social - 1993. In: BONETTI, D. A (Org). **Serviço social e ética**: convite a uma nova práxis. São Paulo: Cortez Editora, 1996. p. 209-230.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **NOB/SUAS-Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 jun. 2005.

LONDRINA. **Lei municipal nº 9.000**, de 19 de dezembro de 2002. Institui o Programa Municipal de Renda mínima. Londrina, 2002.

PASTOR, M. **A democratização da gestão da política de assistência social em Londrina/PR no período 2001-2004**: a ampliação do acesso e da participação. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

TELLES, V. S. **Questão social**: afinal do que se trata? São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n.4, p.85-95, 1996.

YAZBEK, M.C. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, n.77, p.11-29, mar. 2004.

_____. **Assistência social brasileira:** limites e possibilidades na transição do milênio. São Paulo, 2001. mimeo.