

EM BUSCA DE UMA NOVA LÓGICA PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA SINGULARIDADE À TOTALIDADE

Regina Célia de Souza BERETTA*
Maria Ângela Rodrigues Alves de ANDRADE**

RESUMO: O texto resgata a memória coletiva da Assistência Social e reflete criticamente em várias direções analisando conquistas e obstáculos, processo extremamente necessário diante do desafio de construir o direito de cidadania pela via da proteção social. Discute como a Assistência Social foi historicamente marcada pelo assistencialismo, desde o seu surgimento e desvela os marcos legais como a Constituição Federal, a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, que criaram os espaços públicos estatais, denominados CRAS e CREAS. Esses espaços poderão imprimir por meio da ampliação do olhar e maior compreensão sobre as fragilidades e riscos, a nova lógica, partindo do pressuposto da antecipação das vulnerabilidades sociais, pela via da intersectorialização das políticas públicas, na composição de redes de atenção para suprir demandas e necessidades da população demandataria de diferentes ordens, considerando os eixos fundamentais da família, o território e as circunstâncias.

PALAVRAS CHAVE: superação e antecipação de vulnerabilidades.

Valorizar a memória coletiva e narrar os acontecimentos passados é importante para que nossas ações no presente possam ser mais lúcidas e mais sintonizadas com os pactos assumidos coletivamente. Pela história percebemos os muitos passos que já foram dados, os que precisam ser percorridos e outros que ainda terão que ser inventados. Mas como a história é feita de avanços e também de recuos, passos para frente e passos para trás, permite saber mais sobre ela, para que você possa avaliar para que rumo está andando [...] ao viajar no tempo você poderá perceber o quanto a sua atuação é fundamental para pavimentar e construir esses caminhos. (MDS, SUAS 2, 2006, p.09).

Resgatar a memória coletiva e refletir criticamente não é uma tarefa fácil, porém nos faz olhar em várias direções analisando conquistas e obstáculos, processo extremamente necessário diante

* Aluna do Programa de Pós graduação em SS da Faculdade de História, Direito e Serviço Social de Franca-UNESP. Docente do IMESB. reginacsb@ig.com.br. Tel. 016-33971445.

** Orientadora: Professora Doutora do Programa de Pós graduação em Serviço Social da Faculdade de História, Direito e Serviço Social de Franca-UNESP.

do desafio de uma nova lógica para a Assistência Social, ou seja, a construção do direito de cidadania pela via da proteção social. Esta compreensão nos coloca ainda outro eixo de dimensionamento, entendê-la a partir do Estado Social que a caracteriza e da interação e o conjunto das políticas sociais que a complementam.

A assistência Social foi historicamente marcada pelo assistencialismo desde o seu surgimento, se configurando em ações filantrópicas organizadas pela sociedade civil e posteriormente pelo Estado com a criação da Legião Brasileira de Assistência Social em 1942 e outros organismos governamentais. Evoluiu gradativamente da concessão de ajuda em espécie, para os auxílios econômicos como forma de enfretamento do pauperismo e programas de atenção a maternidade e infância, programas de atenção aos idosos, deficientes e outros necessitados. O eixo da assistência no primeiro momento se concentra no atendimento do *indivíduo necessitado*, que deveria ser ajudado e ajustado ao sistema social, visto que como *pobre* era o responsável pela sua condição de vida.

Com a expansão da indústria e o fortalecimento do capitalismo no Brasil as condições de vida foram demasiadamente agravadas nas décadas de 1970 e 1980, resultando em novas configurações da questão social, em função da fragilização do trabalho e do esgarçamento do sistema de proteção social estatal, pela redução de investimentos nas políticas sociais e a adoção do Estado mínimo (YASBEK, 2008).

É interessante registrar que a despeito do ajuste econômico determinado pelo Estado, surgem como resultantes dos intensos movimentos sociais a Constituição Federal em 1988. A Assistência Social no campo da Seguridade Social revelou-se na Carta Magna, ao lado de importantes políticas públicas como a Previdência Social de caráter contributivo (ou seja, de acesso a classe trabalhadora com vínculos formais no mercado de trabalho) e ao lado da política de Saúde garantida a todos os cidadãos independente de cor, raça, religião, por meio da universalidade de direitos, gratuidade e equidade.

É preciso ter claro que a exclusão social está intimamente ligada à negação de direitos na trama das relações sociais [...]. Trata-se, na verdade, de uma privação mais complexa do que a simples

pobreza: evolui no tempo e no espaço (POCHMANN, 2003).

Ao assumir o “*status quo*” de política pública direito do cidadão e dever do Estado, aponta para o caráter de política de proteção social articulada com outras políticas sociais e se revela como política de quem dela precisar, estendendo a sua atuação não somente para populações em situação de pobreza e carência de recursos materiais, mas principalmente para aqueles que se encontram em situações de riscos ou vulnerabilidades sociais, no sentido de afiançar direitos sociais e cidadania.

Entretanto o mundo globalizado contemporâneo potencializa essas vulnerabilidades, acentuando as situações de risco social, o que resulta na desestabilização de grandes parcelas populacionais, em função das mudanças nas relações de trabalho, de produção de mercadorias e nas relações sociais.

A globalização vem acompanhada de um crescimento sensível das desigualdades entre países e dentro deles, além de provocar também um agravamento das ameaças à segurança das pessoas [...] (KOLACINSKI, apud, SPOSATI, 2004).

As políticas sociais podem prever e atenuar as vulnerabilidades quando pensadas na perspectiva de totalidade, a partir da questão social, que perpassa o entendimento do capitalismo e de um Estado marcado por antagonismos e contradições próprias do sistema social vigente, que intervém e media as relações sociais que se estabelecem, desempenhando um papel importante na provisão de serviços e programas na direção das necessidades de seus cidadãos. As respostas frente à questão social resultam em políticas sociais que objetivam mediar os conflitos advindos de grupos e classes sociais.

Pelo viés das políticas sociais os cidadãos podem acessar recursos bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros.

Após amplo debate coletivo, hoje o tema proteção social está na centralidade do debate da Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, atendendo as deliberações da IV Conferencia Nacional de

Assistência Social, realizada em Brasília em 2003, que nos imprimi à exigência de uma análise, como pressuposto da negação de antigos paradigmas e de práticas assistenciais de ajuda e cuidado, arraigadas no cotidiano profissional.

Ao ascender ao patamar de política pública de Estado, a Assistência Social se despreza de seu objeto, a pobreza, se desloca do campo da tutela e do assistencialismo para cunhar a proteção social, como corolário do direito social, missão imprescindível para o redesenho ou arquitetura da nova Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004. (YASBEC, 2009).

O conceito de inclusão social tende a substituir o conceito de pobreza. Devemos reconhecer que ele define mais precisamente o aspecto multidimensional do fenômeno no sentido de acumulação de deficiências socioeconômicas em matéria de recursos, de emprego, de saúde, de moradia, de formação e de poder, tem igualmente uma dimensão mais sociológica quanto à idéia de ruptura do vínculo social e nos reporta às noções de processo e trajetórias individuais [...]. (EUZEBY, 2004. p.33).

A nova política vai trabalhar a idéia de vulnerabilidades a partir da construção e garantia de serviços socioassistenciais. As vulnerabilidades têm relação inversa à justiça social, pois quanto maiores as vulnerabilidades maiores são as condições de exclusão e pobreza. Para Kolancinski (2001, p. 33) a justiça social é capaz de promover e garantir o conjunto dos direitos do homem e sua indivisibilidade. (KOLACINSKI, *apud*. SPOSATI. 2004).

Podemos entender vulnerabilidade como um conceito multifacetado que desvela diversas dimensões das fragilidades, se manifestando em situações que comprometem os direitos humanos e o princípio de justiça social, entre eles destacamos o agravamento das dificuldades e circunstâncias decorrentes dos ciclos de vida, ausência ou insuficiência de renda, a fragilização afetivo-relacional, a inacessibilidade de bens e serviços, a falta de participação política, o preconceito, a discriminação e exploração em decorrência da raça, cor, gênero ou opção sexual, ou ainda de ameaça de ordem sócio-demográficas- ambientais, entre outras.

A proteção social aparece como um pilar da justiça social: em primeiro lugar porque ela faz parte dos direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 22, e 25 da Declaração Universal de 1948 e artigos 9 a 12 do Pacto Internacional de 1966), em seguida porque participa diretamente do respeito aos outros direitos do homem, pois o exercício dos direitos civis e políticos, supõe um nível de vida decente. (SPOSATI, 2004, p. 28).

Entre os avanços conquistados no campo da proteção social de lógica inovadora destacamos o Sistema Único de Assistência Social, que a exemplo do SUS, passa a representar uma possibilidade real e objetiva não só de comando único das ações, de articulação, sistematização e provisão de benefícios, programas, projetos e ações, mas principalmente pela perspectiva antecipadora das vulnerabilidades e dos riscos sociais. Para a operacionalização do SUAS foram pensados coletivamente espaços públicos estatais de intervenção, considerando as necessidades básicas e especiais de proteção social.

Muniz (2006) relata em suas pesquisas que países como a Inglaterra, Espanha, França identificam esses dois grupos de serviços socioassistenciais, considerando as especificidades dos serviços sociais de atenção primária e serviços sociais de atenção secundária. Os primeiros de atenção geral, básica e comunitária, oferecendo uma cobertura básica para todos os cidadãos ou geral, o segundo dirigidos a coletivos caracterizados pelas singularidades de suas necessidades como idosos, deficientes, dependentes químicos, HIV, entre outros.

A França, por exemplo, tem enfrentado de forma diferenciada os efeitos da crise mundial desencadeada pelo mercado americano desde 2008, graças às provisões e aos serviços sociais, mecanismos de transferências de renda, programas e benefícios que protegem a sua população que esta fora do processo produtivo ou em situação de trabalho precário.

As duas necessidades identificadas estão contempladas no SUAS e no PNAS, denominadas como proteção social básica e especial, respeitando uma escala de vulnerabilidades e fragilidades sociais, consideradas na razão direta da suas complexidades. Assim surgem os e, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

A pesquisadora Brant (2009) aponta para a nova lógica da PNAS e do SUAS na produção de uma gestão territorial que aproxima e integra a proteção à família e o cidadão, ao conjunto dos serviços públicos e das redes socioassistenciais e comunitárias de sua área de abrangência. Concordamos com Brant (2009), pois nesta perspectiva destacam-se a família, o cidadão e a coletividade, sujeitos de sua história, que serão movidos por estratégias capazes de produzir convívio, pertencimento e autonomia às famílias e aos cidadãos.

Se a proteção se acha amplamente inscrita nos quadros da consciência universal é porque deve ser considerada, não como um simples privilégio que os estados podem escolher conceder aos seus cidadãos, mas como a expressão total de valores vinculados a dignidade humana (SPOSATI. 2004, p. 28).

Estes espaços públicos estatais de proteção social (CRAS E CREAS) foram pensados a partir de intencionalidades reais, com a perspectiva do entendimento das diversas singularidades e aprofundamento das questões sociais em um universo mais amplo, considerando o território, e família, a circunstâncias e mais ainda o desenvolvimento da capacidade de resiliência frente aos riscos. Estes espaços deverão garantir segurança social a partir das escutas, acolhidas, sobrevivências, participação social, entre outros, como mecanismos de superação de vulnerabilidades sociais.

Entre as novas funções da assistência social destacam-se para além da proteção, destacam-se a vigilância e a defesa social. Para tanto urge que nos apropriemos dos dados de realidade a partir das necessidades da população, dos indicadores de pesquisa de organismos fidedignos, entre outros, para que possamos realizar a vigilância social embasados em um cotidiano mais próximo possível das populações atendidas. Estas funções vão referendar as ações programas e serviços possíveis naquele território para o enfrentamento dos riscos e na concretização da defesa social. Sabemos que muitas vezes, as faltas de diagnósticos precisos para o equacionamento das vulnerabilidades mais prementes, aceleram o processo de pobreza e exclusão.

Para a melhoria de suas condições de vida na lógica da nova política deverão ser mobilizados famílias e cidadãos, para

desenvolvimento de processos que visem gradativamente a autonomia para enfrentar, as condições estruturais geralmente associadas a situações de pobreza e à vulnerabilidade pessoal e social.

Outro aspecto importante no PNAS e no SUAS é a complementaridade das ações multidisciplinares. O olhar de vários profissionais ajuda a entender e explicar a realidade social. Não podemos, porém, esquecer aspectos da formação, qualificação das equipes e condições de trabalho (materiais, institucionais, profissionais, físicas e financeiras) previstos na NOB/ SUAS/RH, que pretendem identificar, qualificar e agregar valor aos trabalhadores sociais que atuam no poder público ou em entidades sociais.

Os CRAS e o CREAS não devem caminhar isoladamente, porque a proteção social não é tarefa apenas da Assistência Social. Estes espaços institucionais devem significar uma ancoragem intrassetorial, intersetoriais e interinstituições no território que se consolidará a partir de redes sociais mais amplas. Somente dessa forma as proteções públicas poderão ser estendidas com articulação entre usuários, gestores, programas e projetos de diferentes políticas sociais, aumentando as possibilidades de oportunidades e escolhas às famílias e aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social (BRANT, 2009).

Estamos no olho do furacão [...] E, embora saibamos que "não podemos deslocar a questão do âmbito estrutural da sociedade capitalista, tendo presente que a política social não altera questões estruturais; pelo contrário, muitas vezes as oculta"... não podemos duvidar das virtualidades possíveis dessas políticas. Elas podem ser possibilidade de construção de direitos e iniciativas de "contra-desmanche" de uma ordem injusta e desigual (YASBEK, 2009).

BERETTA, R. C. S.; ANDRADE, M. A. R. A. In search of a new logic for the Social Assistance: from the singularity to the totality. *Serviço Social & Realidade* (Franca), v. 18, n. 1, p. 60-68, 2009.

ABSTRACT: The text rescues the collective memory of the Social Assistance and contemplates critically in several directions analyzing conquests and obstacles, an extremely necessary process in face of the challenge of building the citizenship right through the social protection. It discusses how the Social Assistance was historically marked by the assistencialism, since its appearance

and it reveals legal marks as the Federal Constitution, the National Politics of Social Assistance and the Unique System of Social Assistance, that created the state public spaces, denominated CRAS and CREAS. Those spaces can print through the enlargement of the glance and larger understanding on the fragilities and risks, the new logic, presupposing the anticipation of the social vulnerabilities, through the intersectionalization of the public politics, in the composition of attention nets to supply demands and needs of the population that demands different orders, considering the fundamental axes of the family, the territory and the circumstances.

KEYWORDS: overcoming and anticipation of vulnerabilities

Referencias

- BRANT, Maria do Carmo. *A assistência social no campo da política pública*. mimeo. Fundação Vanzolini, Projeto CRAS, 2009.
- BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8742 de 07/12/1993, Brasília: Senado, 1993.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Ferreira, Stela da Silva. Sistema Único de Assistência Social. Implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselho de assistência social. n. 2. UNESCO. Conselho Nacional de Serviço Social. 2006, p.60.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Política Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Sistema Único de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência social. 2005.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CAMPOS, A. & POCHMANN, M. & AMORIM, R. & SILVA, R. (orgs). *Atlas da Exclusão Social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*. São Paulo: Cortez, v. 2, 2003.
- EUZEBY, Alain. Proteção social, pilar da justiça social. In: SPOSATI, Aldaíza (org) *Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Editora Cortez, 2004, p. 11.

EUZEBY, Chantal. A inclusão social o maior desafio para os sistemas de proteção social. SPOSATI, Aldaíza. *Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Editora Cortez, 200, p. 33.

MUNIZ, Egli. SUAS e os serviço sócio assistenciais. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Espaço Público e Controle Social. São Paulo: Cortez. ano XXVII, n.88, nov, 2006.

POCHMANN, M. (org). *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em S. Paulo*. São Paulo: Cortez, v. 2, p. 13-19, 2003.

SPOSATI, Aldaíza (org). *Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

YASBEK, Maria Carmelita. *Estado e Políticas sociais*. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/praiavermelha/index.php/praiavermelha/article/viewPDFInterstitial/39/24>>. Acesso em 1 jun. 2009.

Artigo recebido em 02/2009. Aprovado em 03/2009.