

DIREITOS HUMANOS: UM DESAFIO PARA A NOVA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

HUMAN RIGHTS: A CHALLENGE TO THE NEW POLICY SOCIAL ASSISTANCE OF BRAZIL

CLÁUDIA MARIA PERRONE¹ E ANELISE SCHAURICH DOS SANTOS²

Recebido em: 09/05/2012

Aprovado em: 21/08/2012

RESUMO

O objetivo deste artigo é problematizar o caráter paradoxal da política pública de assistência social brasileira e a possibilidade de seu avanço como uma prática de Direitos Humanos, abordando as contradições e paradoxos de sua estrutura legal e a abertura para novas práticas que tanto podem promover retrocessos como avanços no campo assistencial. No contexto da assistência social, é imprescindível que seja devolvido ao usuário o lugar onde é possível uma experiência de singularização, de um espaço e de uma circulação, no qual ele reencontre um acolhimento mínimo que opere para a construção/reconstrução de um sujeito. O contexto de despossessão daqueles que habitam a margem social inferior exige proceder a uma indagação que tome em consideração a violência, o desamparo e a dor presentes nestas vidas. Conclui-se que o campo dos Direitos Humanos pode dar o contorno das ações que estabelecem a fronteira com o assistencialismo e a psicologização que, historicamente, permearam as práticas da assistência social e, assim, apostar na nova responsabilidade pública da assistência social como política efetiva de proteção social.

Palavras-chave: SUAS; Política pública; Psicologia social.

ABSTRACT

The aim of this paper is to discuss the paradoxical nature of public policy on Brazilian social assistance and the possibility of its advance as a practice of Human Rights, addressing the contradictions and paradoxes of their legal structure and openness to new practices that can promote both setbacks and advances in care field. In the context of social assistance is essential that the user is returned to the place where you can experience a singularity, a space and a movement in which he again find a host operating minimum for the construction / reconstruction of a subject. The context of dispossession of those who inhabit the social margins requires lower undertake a quest that takes account of the violence, helplessness and pain present in these lives. It is concluded that the field of Human Rights may give the outline of the actions that establish the border with the welfare and the psychologizing that historically permeated the practice of social welfare and so, bet new public liability policy of social assistance as effective social protection.

Keywords: SUAS; Public policy; Social psychology.

1 Introdução

A Assistência Social pode ser considerada a mais recente política pública do Brasil. Ela foi instituída pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada em 1993 pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O artigo primeiro dessa Lei afirma que ela é “di-

reito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, [...] para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

A nova proposição da Assistência Social é um ponto de inflexão na sociedade brasileira, pois historicamente ela estava delimitada pelos seguros sociais,

¹ Doutora em Linguística e Letras pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil. Professora adjunta do departamento de Psicologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: cmperrone@ig.com.br

² Acadêmica do curso de Psicologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: anelise_santos@hotmail.com.

ancorada no “indivíduo-trabalhador” e seus dependentes, a família. Ainda centralizada nessa ideia, a política social deveria estender seu campo de atuação àquele que estava apartado da regularidade familiar, isto é, o indivíduo problema ou as situações familiares problemáticas.

A perspectiva de integrar a Seguridade Social associada com a Saúde e a Previdência estabelece, para a Assistência Social, a condição de política de proteção social sob a responsabilidade do Estado, como direito social não contributivo, garantido aos cidadãos que dela necessitem. A nova configuração da Assistência Social como política pública de proteção social é garantida, mas também é provocadora de transformações legais, institucionais e de ativação de novas práticas, regulamentadas em diversas legislações, como a Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004 e o Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS/2005, e em normas técnicas que têm garantido uma mudança de paradigma que possa consolidar a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, ou seja, sua condição de política de Estado, e não apenas de governo.

A nova ordenação jurídica da Assistência Social foi irrigada por diversos setores sociais voltados para o histórico resgate da questão social brasileira. Deste participaram o Fórum Nacional de Assistência Social, dos assistentes sociais; as diversas experiências municipais; os estudos e as pesquisas dos institutos de pesquisas e universidades; os debates coletivos, como os realizados nas Conferências de Assistência Social, como a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, que deliberou pela implantação do SUAS – modelo de gestão próprio e único para todo o território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema integrado, descentralizado e participativo, tal como previsto pela LOAS.

2 Um novo paradigma para a assistência social brasileira?

Os desafios presentes na proposta de um novo paradigma para a assistência social estão dentro de um contexto maior da sociedade brasileira, que interroga quanto a se conferir a inteligibilidade às mudanças do mundo social. A luta contra a desigualdade foi o móvel da vitória de Luis Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais, em 2002. De imediato, o governo Lula unificou e ampliou o programa de distribuição de renda mínima, conhecido como Bolsa Família, e transformou a luta social contra a miséria e a pobreza em um problema central na gestão das políticas públicas (BRAGA, 2010). A discussão sobre qual o significado dessa direção de governo para a sociedade brasileira ainda é inconclusa. Ela é um significativo avanço social, como propõe Mari- lena Chauí?

Num país em que o corte de classe sempre definiu os governos, isto é, em que as políticas voltadas para os direitos sociais, políticos e culturais de todos os cidadãos nunca foram desenvolvidas, ou, quando o foram, nunca foram prioritárias, e em que as carências da maioria da sociedade sempre foram ignoradas em nome dos privilégios da minoria, as ações deste governo instituem práticas de inclusão sem precedentes na história do Brasil [...] (CHAUÍ, 2010, p. 63).

Há posições, no entanto, como a do sociólogo Francisco Oliveira (2007), que apontam para um caráter regressivo nesse período político, caracterizado pela desmobilização das classes subalternas e dos movimentos sociais, no qual a pobreza transformou-se em um problema de gestão administrativa que resulta em dominação social.

A medida do avanço dos programas sociais pode ser acompanhada nos últimos dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Com-

bate à Fome. Foram incorporadas mais de doze milhões de famílias no programa Bolsa Família, o que implicou a melhora das condições de vida dos beneficiários desse programa. A parcela da população em situação de extrema pobreza passou de 12%, em 2003, para 4,8%, em 2008, e as famílias registraram aumento de escolaridade, melhores condições de saúde e maior acesso a serviços públicos, como rede de esgoto, água encanada, coleta de lixo e luz elétrica. Os dados divulgados são de setembro de 2009. O ministério não forneceu um comparativo da pesquisa atual em relação às edições de 2003 e 2005.

O levantamento afirma, no entanto, ter registrado, de 2005 a 2009, aumento na proporção de domicílios de alvenaria, com iluminação pública e com escoamento sanitário adequado. Houve também uma melhora na água consumida nesses domicílios. Ainda segundo o estudo do Ministério, mais da metade das residências pobres do país tem acesso a serviços públicos essenciais, como abastecimento de água, coleta de lixo e escola. As mulheres são responsáveis pela família em 92% dos lares assistidos pelo programa. Elas também representam a maior fatia de beneficiários (54%). Um quarto dos assistidos são crianças com até nove anos de idade, e 54,6% tem até vinte anos.

O impacto do benefício do programa Bolsa Família na renda familiar mostra uma elevação na renda mensal *per capita* de R\$ 48,69 antes do benefício, para R\$ 72,42, representando uma alta de 48,7%. Esse crescimento da renda é diferenciado por região do país. No Nordeste, onde as famílias enfrentam as maiores dificuldades, por exemplo, a renda *per capita* cresceu de R\$ 40,07 para R\$ 65,29, totalizando uma ampliação de 62,9%. Já no Sul, onde a situação é melhor, a renda variou 32,9%, de R\$ 64,01 para R\$ 85,07. O valor da assistência do Bolsa Família varia de R\$ 20 a R\$ 200, dependendo do número de crianças e da situação social da família.

O programa Bolsa Família é o foco midiático da nova Assistência Social e, em grande parte, responsável pela avaliação positiva do governo. No entanto, é inegável o avanço jurídico da nova legislação da assistência social em face das velhas práticas de descontinuidade, pulverização e subjugação clientelista no âmbito de ações e serviços. Também existem dúvidas sobre as mudanças que podem ocorrer ou não na centralização tecnocrática, nos mecanismos de participação e controle popular e certa opacidade entre público e privado na esfera da gestão governamental, na sua relação com entidades assistenciais que atuam com recursos públicos (BOSCHETTI, 2003).

3 Impasses e categorias na política social

O significado da nova política social brasileira constitui uma questão aberta para a sociedade do país. O Programa Bolsa Família certamente tem um papel importante na redução da fome e da desigualdade social, mas ainda cabe muito a discutir em relação à integração social desta parcela da população. Há um horizonte dos possíveis, aberto e indeterminado, e muito irá depender do que novos movimentos, práticas e atores serão capazes de constituir. Nesse sentido, as práticas dispersas do dia a dia poderão sustentar a efetiva mudança, e o norte dos direitos humanos pode estabelecer o corte com caráter de resistência às ações assistencialistas/ filantrópicas que historicamente marcaram a assistência social brasileira.

O mesmo contexto de indeterminação está presente no paradoxo do capitalismo ao apreender a centralidade produtiva da figura do pobre (COCCO, 2009). Essa discussão é importante exatamente por pensar a integração produtiva como cidadania e como um elemento questionador do crescimento econômico. O capitalismo globalizado é um regime

inclusivo, no qual ninguém e nenhum lugar ficam de fora. Há, no entanto, uma tensão que precariza sistematicamente o emprego (quer dizer, reduz suas formas de proteção e o descola de qualquer forma de integração social) por um lado e, pelo outro, mobiliza os excluídos enquanto tais, como pobres, sejam eles informais, precários, desempregados, imigrantes estrangeiros, jovens, índios, negros, mulheres (COCCO, 2009). Os atores mobilizados são múltiplos, e a polarização de interesses se dá de variadas formas: trabalhadores sociais e usuários; estudantes; moradores; desempregados; jovens; idosos; crianças.

Como aponta Cocco (2009), as alternativas serão criadas através das próprias lutas: a defesa e a constituição de uma nova propriedade (da terra, dos serviços, da moradia, do conhecimento) e de uma nova distribuição da renda (uma renda universal de cidadania, que reconheça a dimensão produtiva da vida como um todo), que possam estabelecer a base comum da cooperação das singularidades. Essa riqueza é potência de significação, afirmação de uma poética da vida contra o prosaísmo insensato do neoliberalismo e de sua socialização antissocial.

O contorno das ações que façam justiça à poética da vida segue o traçado da ética e dos direitos humanos. Uma política pública sustentada por esses eixos é capaz de estabelecer a fronteira com o assistencialismo e a psicologização que historicamente permearam as práticas da assistência social. Há também o tecnicismo, que também ameaça as intervenções sociais, como destacam Teixeira (2009) e Silveira (2007), tanto no uso de categorias despolitizadoras, culpabilizantes, quanto em um certo “metodologismo”, que adota de modo acrítico os referenciais conceituais e as práticas de atendimento.

Cocco (2009) indica a importância de se pensar em novas categorias analíticas que possam examinar, apreender novas relações postas pela realidade social e pelo conceito de de-

envolvimento não apenas econômico. No contexto da assistência social, é imprescindível que seja devolvido ao usuário o lugar onde é possível uma experiência de singularização, de um espaço e de uma circulação, no qual ele reencontre um acolhimento mínimo que opere para a construção/reconstrução de um sujeito. O contexto de despossessão daqueles que habitam a margem social inferior exige proceder a uma indagação que tome em consideração a violência, o desamparo e a dor presentes nessas vidas.

Há algo de violento se essas histórias forem arrogadas apenas por prescrições universais de uma política pública, e forem abandonados os seus contextos singulares. Por exemplo, o laudo social de um técnico é uma situação legal, em que é preciso emitir um juízo sobre uma família ou um sujeito; mas pode se tratar também de um ato de reconhecimento social. Como apontou Judith Butler (2009), a cena de reconhecimento válida ou não um modo de existência, dá um contorno possível para nossas intervenções e práticas, pois elas devem partir da pergunta interpelatória “Quem és?”, e essa pergunta já instala uma relacionalidade ética que opera a partir da singularidade e da lógica dos direitos humanos. Butler (2009) entende que este ato interpelatório tem a mesma sustentação presente na transferência psicanalítica, na medida em que ambos se sustentam na criação/recriação de uma relacionalidade primária e estabelecem um espaço com potência suficiente para criar uma relação transformadora. Essa condição relacional significa ressaltar uma reciprocidade essencial, pela qual cada um está exposto efetivamente ao outro, e esta é a dimensão ética da relação. Não se tratam de preceitos universais, mas da responsabilidade com uma história singular, com o ato de se responder diante da vulnerabilidade (BUTLER; CAVARERO, 2007).

Para Butler (2009), as pessoas são uma pluralidade de seres únicos,

expostos um ao outro, num contexto material de relações que sublinham a fragilidade de toda a existência. O humano é precisamente o exposto ao outro, o vulnerável. Essa cena de recíproca exposição não pode excluir a escuta da violência e a dor. Tal vulnerabilidade implica a obrigação ética, a atenção especial diante da precariedade da vida e uma responsabilidade para encontrar as condições em que essa vida frágil possa prosperar. O *lócus* de construção dessa relação gera a impossibilidade de ela tornar-se normalizadora ou tecnicista e dá o contorno dos direitos humanos.

4 Considerações finais

Neste breve artigo, tentou-se discutir algumas questões da nova política da assistência social brasileira. O debate exige uma série de aprofundamentos que devem se desdobrar e dizem respeito a “o que produz uma política pública”. Alguns conceitos podem ser repensados, e outros incorporados para que uma política pública não se esgote em uma inclusão excludente. De um ponto de vista normativo, Butler (2009) esclarece que é necessária uma maneira mais inclusiva e igualitária de reconhecer a precariedade, e o reconhecimento desse fato implica o desenvolvimento de políticas sociais concretas para questões como moradia, trabalho, comida, atenção médica e status jurídico.

Esses são esboços iniciais de trabalhadores sociais que não desejam operar com “público-alvo” de programas sociais, mas lidar com a potência da pobreza, manter o jogo da vida e as tramas nas quais ela está sendo tecida. Novamente se afirma que o limite do direito humano, na sua dobra singular e ética, impede a visão ingênua das virtudes do mundo popular. Trata-se do *socius*, da interpelação dos sujeitos, que podem estabelecer linhas de força capazes de constelar novas formas sociais nas tramas da cidade, em formas de vida com capacidade de inventar outros

possíveis, de uma efetiva emancipação que conjugue, de novas maneiras, crescimento e desenvolvimento social.

Referências

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. São Paulo, Cortez, 2003.

BRASIL. Lei 8.742 de Sete de Dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília/DF, 1993.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília/DF, 2004.

BRASIL. Dados do Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília/DF: 2010.

BRAGA, Ruy Gomes. Movimentos Sociais: Hegemonia às avessas, pequena política ou revolução passiva à brasileira? **Dossiê Era Lula**. São Paulo, n. 148, p. 50-52, jul. 2010.

BUTLER, Judith. **Dar cuenta de si mesmo: violencia ética y responsabilidad**. Buenos Aires, Amorrortu, 2009.

BUTLER, Judith; CAVARERO, Adriana. A Condição Humana contra a “natureza”. **Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 15, n. 3, p. 647-662, set./dez. 2007.

CHAUÍ, Marilena. Houve redução da desigualdade no Brasil de Lula? **Dossiê Era Lula**. São Paulo, n. 148, p. 63, jul. 2010.

COCCO, Giuseppe Mario. A riqueza dos pobres contra a pobreza dos ricos. **Le Monde Diplomatique**. São Paulo, n. 21, p. 4-5, abr. 2009.

OLIVEIRA, Francisco. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: Oliveira, Francisco;

RIZEK, Cibele Saliba. **A Era da Indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007, cap. 1, p. 15-45.

SILVEIRA, J. I. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: Battini, Odaria (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras, 2007, cap. , p 56-100.

TEIXEIRA, Solange Maria. Família na Política da Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Revista Políticas Públicas**. São Luis, v. 13, n. 2, p. 255-264, jul./dez. 2009.