

## Da cidadania regulada à universalização: a política de assistência social brasileira como paradigma emergente de política social de inclusão\*

Jorge Papadópolos\*\*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A política de assistência social no Brasil, especialmente no município de São Paulo; 3. O debate sobre a natureza da prática da assistência social; 4. Conclusões.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Social service policy in Brazil, especially in the city of São Paulo; 3. The debate on the nature of social service practice; 4. Conclusions.

PALAVRAS-CHAVE: política pública; assistência social; serviço social.

KEY WORDS: public policy; social assistance; social service.

Este artigo mostra como — em um marco regional de transformações da política social no sentido da focalização, privatização, desregulação, subvenção e demanda — a assistência social no Brasil (e em São Paulo em particular) avança até uma transformação paradigmática no sentido político oposto, isto é, da garantia de direitos de cidadania. E também como, a partir da necessidade (não da demanda), ocorre o acesso a um conjunto amplo de bens e serviços sociais que vão desde transferências de renda até mecanismos que buscam integrar os excluídos à estrutura de oportunidades da sociedade. O artigo realiza uma incursão histórica na política de assistência social e seus vínculos com o movimento da disciplina profissional de serviço social.

---

\* Artigo recebido em mar. e aceito em jun. 2005. Documento apresentado no IX Congresso Internacional do Clad sobre Reforma de Estado e da Administração Pública.

\*\* Pesquisador sênior do Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (Ciesu), PhD em ciência política pela Universidade de Pittsburgh e mestre em sociologia pelo Iuperj. Endereço: Juan Ramón Gómez, 2580, Montevideo 11.300, Uruguay. E-mail: papadopulos@gmail.com.

From regulated citizenship to universalization: Brazilian social service policy as a rising paradigm of inclusive social policy

This article shows how — on a regional landmark of social policy changes in the direction of focalization, privatization, deregulation, subvention and demand — social services in Brazil (and especially in São Paulo) advances toward a paradigmatic transformation in the opposite political direction, that of the assurance of citizens' right. It also shows how, based on need (and not on demand), there is access to a wide array of goods and social services — from income transference to mechanisms that allow the excluded to have access to society's opportunities. The article presents the history of social services and its ties to the movement of social service as a profession.

## 1. Introdução

Este artigo mostra como — em um marco regional de transformações da política social no sentido da focalização, da privatização, da desregulação, da subvenção e da demanda — a assistência social no Brasil (e em São Paulo em particular) avança até uma transformação paradigmática no sentido político oposto, isto é, da garantia de direitos de cidadania. A política de assistência social brasileira busca universalizar-se e constituir-se na garantia de direitos cidadãos e o faz privilegiando o controle dos riscos sociais, a descentralização, o controle cidadão e o *mix* público/privado como modelo de provisão de serviços sociais.

Na América Latina, no Cone Sul e no Brasil em particular, as formas de regulação econômica e social foram predominantemente estatais. Apesar de estatais, não foram universais, ou seja, não se construíram sobre uma lógica de direitos cidadãos. Na região, na realidade, presenciamos a construção de modelos de desenvolvimento Estado-cêntricos e de formas de regulação social particularistas e neopatrimonialistas. O modo de inclusão social dominante, denominado integração social, aplicado durante a fase de crescimento econômico se baseou no desenvolvimento fragmentado<sup>1</sup> da dimensão social da cidadania e da negociação de sua dimensão política. Esta forma de regulação permitiu ao Estado determinar que categorias sociais receberiam “privilégios relativos” (no lugar de direitos sociais) os quais geraram o que se denominou “cidadania regulada” (Santos, 1979). De acordo com alguns autores (Franco, 1996), na América Latina durante os anos 1990 ocorreu uma mudança “para-

---

<sup>1</sup> Entende-se por inclusão fragmentada o reconhecimento de “privilégios relativos” (Abranches, 1982) — já que no direito de cidadania universal — das categorias profissionais reconhecidas como interlocutores válidos pelo Estado. Eles eram outorgados aos trabalhadores formais e seu ritmo e *timing* de incorporação dependiam do poder de negociação desses grupos.

digâmica” das políticas sociais. Elas estariam se movendo de uma matriz estadocêntrica para outra baseada no mercado (subsídio da demanda, privatização, tercerização), focalizada e dirigida aos mais pobres, buscando aumentar a disciplina fiscal e as reservas para tornar mais competitivas as economias nacionais e reinseri-las mais adequadamente no mercado internacional.

Se isto ocorreu, então, a adoção de uma política pública de “assistência social” de caráter universal e cidadão (como está definida no Brasil a partir da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social — Loas, de 1993) pareceria em termos ser uma contradição. Mais ainda se fossem observadas as transformações efetivamente realizadas nas políticas sociais na América Latina.

Se bem que algumas das características do chamado “novo paradigma” estão presentes na política de assistência social (o *mix* público/privado e a geração de espaços de competências entre setores da sociedade civil previamente autônomos), a dúvida no sentido oposto é muito grande. É assim que a assistência social se proclamou como política pública setorial que busca garantir direitos de cidadania, tem uma rede socioassistencial própria, e conta com recursos financeiros, isto é, um fundo de financiamento autônomo de outras políticas sociais. Sendo assim, cabe então perguntar: em face das tendências de reforma tão fortes em outras políticas, quais serão as variáveis que estão conduzindo a assistência social a tornar-se no Brasil, mais particularmente em São Paulo, uma política pública de natureza universal e cidadã?

## 2. A política de assistência social no Brasil, especialmente no município de São Paulo

A política de assistência social brasileira está definida legalmente pela Constituição de 1988. O texto constitucional coloca a assistência social em um lugar específico na construção do Estado de direito brasileiro ao constituir um dos três pilares da seguridade social (junto à Previdência Social e à Saúde). Esta condição não fica simplesmente no plano da enunciação. Para viabilizar o direito da população à assistência social, assim como às outras proteções que envolvem a seguridade social, instituiu-se o orçamento da seguridade social (OSS) com fontes próprias (entre as quais se destaca uma imposição de transações financeiras), que assumem caráter de contribuição. Isto é, contemplam tributos com destino específico discriminado pelo Poder Executivo com mecanismos de transferência automática para os níveis subnacionais (estados e municípios). Outra das transformações significativas da Constituição é a substituição de pensões não-contributivas (renda mensal vitalícia) do âmbito da Previdência Social para o da assistência social.

Adicionalmente, a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 que regulamentou a Constituição e, em São Paulo, a revisão da Lei Orgânica do Município em

2001, bem como o Plano de Assistência Social, de 2002, especificam e regulamentam esta normativa. Adicionalmente, há um conjunto de normas que foram desenhando os conteúdos específicos da política e suas relações com o governo municipal, outros setores da política e a sociedade civil. Entre elas destaca-se a Lei de Descentralização pela criação das subprefeituras, a legislação municipal que regulamenta a associação (“parcerias”, a política de convênios) do setor público com as organizações da sociedade civil, as normas de participação popular (conselhos) e a norma que dispõe sobre o tipo e natureza dos serviços básicos especiais da assistência social.

### *Beneficiários e prestação da política*

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 203 que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I — a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice;

II — o amparo a crianças e adolescentes carentes;

III — a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV — a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V — a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência ou ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida conforme o que dispõe a lei.

Este artigo universaliza a partir da necessidade (não da demanda) o acesso a um conjunto amplo de bens e serviços sociais, que vão desde transferências de renda até mecanismos que buscam integrar os excluídos à estrutura de oportunidades da sociedade (caso de portadores de deficiências e de proteção à família e outras categorias sociais), do mercado (promoção de integração ao trabalho) e às oportunidades do Estado por meio dos mecanismos de transferência de renda para portadores de deficiência ou idosos. Importa assinalar duas coisas: em primeiro lugar, que qualquer membro da sociedade exposto a um risco dos assinalados pela Constituição tem direito a receber as proteções indicadas. Em segundo lugar, que o acesso não seja limitado pela posição dos indivíduos no mercado de trabalho, coisa que grande parte das políticas sociais (em particular as de seguridade social) exige. Porque neste caso não se demanda contrapartida de pagamento

de taxas ou impostos diretos e indiretos, mas a simples prova de necessidade. À medida que o texto da Constituição não indica quem pode necessitar da política, sua intervenção tampouco está sujeita a critérios de exclusão pela renda do demandante.

O requisito de nível mínimo de renda é, porém, requerido para a política de transferência de renda para idosos e portadores de deficiência, como matéria regulada pela Loas. Esta norma estabelece que são “beneficiários com 65 anos que comprovem não ter meios de subsistência próprios nem para os ter providos por suas famílias” (art. 20, Loas). Considera-se que não têm os meios de subsistência aqueles idosos — ou suas famílias — que tenham uma renda familiar inferior a 1/4 de salário mínimo mensal (US\$ 22). Isto é um dispositivo de caráter residual com a comprovação de meios. Não obstante, a política de assistência social no município de São Paulo ao se basear na idéia de “risco social” assume que a renda não é uma medida decisória para regular a vulnerabilidade das pessoas.

Por isso, provoca o efeito de considerar que o sujeito da política toma em consideração não a renda, mas sim a condição de vulnerabilidade da população.

Isso determina que a hipótese de intervenção ou requisito de renda seja substituído pelo de vulnerabilidade. Este conceito é uma operação de interpretação legal que demanda pareceres técnicos e laudos judiciais que legitimem a intervenção.

### *As instituições da assistência social*

No caso da municipalidade de São Paulo, a Secretaria de Assistência Social regulou o Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2002/03 (PLASp), validando a relação estatal com um conjunto de organizações assistenciais (uma rede socioassistencial) que representa a institucionalização de uma concepção de assistência social baseada no que é denominado “seguranças sociais”. A “segurança” é uma proposta que busca superar a segmentação por categorias populacionais que a Loas estabelece como beneficiárias potenciais da política. A rigor, organiza a proposta de proteção em torno do que seria o ciclo de vida, ou melhor, o ciclo de reincorporação dos indivíduos à cidadania. Essa proposta busca integrar a assistência social, acabando com sua concepção como um conjunto de instituições fragmentadas de natureza compensatória. Também pretende rever as práticas descontínuas, sem garantias de permanência nem de constituição de direitos — próprio da beneficência — ou de projetos sociais pontuais (com princípio e fim) carentes de uma orientação normativa (de direitos) contínua e de caráter cidadão. O PLASp articula as ações continuadas e permanentes das instituições da assistência social com padrões básicos de qualidade para a satisfação das distintas necessidades dos indivíduos em situação de vulnerabilidade (Instituto Pólis, 2004).

As seguranças estabelecidas pelo PLASp e outras normas vinculadas são:

- t política de acolhida — busca prover bens de alimentação, vestuário e abrigo aos membros da sociedade que os necessitem como forma de gerar espaços de autonomia essenciais à cidadania (indivíduos sem lugar, idosos, convalescentes etc.);
- t política de convívio — criação de espaços que fomentam a convivência de grupos humanos com características específicas (jovens, grupos intergeracionais que buscam o desenvolvimento de habilidades tecnológicas como a provida pelos telecentros, crianças com deficiência) e também oferecem projetos socioeducativos, arte e educação a jovens);
- t política de autonomia — busca desenvolver a inserção de jovens e adultos em ações de inclusão produtiva e a provisão de rendimento com benefícios, além de condições de protagonismo social.

O mais importante dessa estrutura institucional é sua estabilidade e a regularidade de suas ações de modo a evitar a fragmentação de iniciativas dispersas que sempre marcaram a prática assistencial. Ao mesmo tempo busca o desenvolvimento da autonomia dos indivíduos (tanto da beneficência privada como do Estado paternalista) na medida em que a política se estrutura sobre a base da universidade e procura dotar os beneficiários de um conjunto de “aquisições” que lhes permita superar sua situação de dependência.

A estabilidade da política e suas ações são garantidas por uma rede socioassistencial enquadrada nas diversas “seguranças” e que pretende ser monitorada e avaliada por um sistema de vigilância. Para tal fim a Secretaria de Assistência Social previu no PLASp — e há um processo em desenvolvimento — um Sistema de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social (Sivimas) que permitirá sistematizar a informação da SAS, assim como a eficiência e eficácia de suas ações.

Isso se enquadra em uma proposta de monitoramento e avaliação permanente da política de assistência social. Em agosto de 2004, a secretaria estava desenvolvendo um censo de usuários com uma ficha única que permitiria avaliar o impacto da atenção dos serviços assim como iniciar processos de acompanhamento da população beneficiada.

Destaca-se que esse não é seu único objetivo já que também pretende monitorar a política de pessoal, de gastos e insumos, assim como o impacto das ações no território na democratização da gestão da política. Outro dos elementos centrais para a institucionalização da política é a formação de recursos humanos. A qualificação e requalificação permanente dos atores da política buscam dotar todos os envolvidos de uma linguagem comum de forma tal que as ações possam ser contínuas e coerentes. A política de formação quer treinar não só os funcionários da secretaria, mas também os membros das organizações não-governamentais respon-

sáveis pela execução e os conselheiros, que participam do controle cidadão da política.

A política de assistência social do município de São Paulo se estrutura em torno de dois grandes eixos. O primeiro é o da descentralização e o segundo é o modelo de gestão público/privado.

O Brasil é um país de organização federativa que historicamente oscilou entre o centralismo e a descentralização. A descentralização da política de assistência social se expressa pelos seguintes aspectos. O primeiro tem relação com a divisão de tarefas e de responsabilidades pela política nos níveis federal, estadual e municipal, como também reconhece a responsabilidade dos mais de 5 mil municípios do país. No caso de São Paulo, município com uma população de quase 11 milhões de habitantes, também se recorreu à descentralização territorial como forma de tornar mais eficaz, eficiente e democrática a construção da política. Cada uma dessas instâncias tem suas próprias autoridades gestoras. O segundo nível de descentralização tem relação com as atribuições de cada nível territorial com seu “superior”, quer dizer, mantém-se uma relação de responsabilidades na divisão funcional da política.

A política de assistência social, além de reconhecer a descentralização como um princípio, também reconhece a necessidade da existência de “comandos únicos” por nível territorial. A cidade de São Paulo está dividida em 31 subprefeituras e um dos debates atuais na Secretaria de Assistência Social é sobre como melhor estabelecer o seu comando único.

O debate é imprescindível porque a territorialização da SAS cria uma nova complexidade administrativa. Alguns exemplos dessa complexidade podem ser identificados no processo de nomeações e exonerações dos ocupantes dos cargos de supervisores de assistência social em cada uma das 31 subprefeituras (os responsáveis pela política de assistência social no território). É a SAS em nível central que aprova o currículo do indicado para o cargo de supervisor, mas sua exoneração pode acontecer por vontade exclusiva do subprefeito. Isso quer dizer que no campo da gestão de recursos humanos há uma dupla linha de comando. Tecnicamente, o pessoal “territorializado” depende da Secretaria de Assistência Social mas, funcionalmente, a linha de comando é dupla.

Quanto aos recursos para a política de assistência social, o aspecto mais relevante é a presença do Fundo Municipal de Assistência Social. Ele é composto com transferências dos fundos federal e estadual de assistência social (cada nível da União tem seu próprio fundo), por recursos orçamentários do próprio município, doações, rendimentos financeiros do próprio fundo, prestação de serviços e dinheiro proveniente de convênios com outras instituições.

O modelo de provisão público/privado significa que cerca de 90% das intervenções da SAS se realizam pela chamada “rede conveniada”, isto é, a enorme mai-

oria dos serviços já descritos não é prestada diretamente pelo Estado, mas por organizações não-governamentais.

A participação de organizações não-governamentais não é um fato novo na prática da assistência social. Pelo contrário, elas eram instituições privilegiadas de intervenção. Sem dúvida, a grande diferença entre as práticas passadas e a política de assistência social de agora está no controle e na prestação de contas (*accountability*) sobre e por estas instituições impostas pela Constituição em seu art. 195. Este controle é triplo. Em primeiro lugar, a própria SAS se impôs mecanismos de alocação de recursos a organizações não-governamentais por audiências públicas para a prestação de serviços, os quais contam com formulários padronizados para a apresentação das ofertas de serviços. Assim mesmo, existem mecanismos internos de controle da transparência dos processos.

Isso tem significado uma transformação radical na alocação dos recursos em relação à prática do passado. Enquanto no passado a assistência social estruturava seus serviços em função da demanda das organizações filantrópicas (nem sequer tanto das demandas cidadãos), no presente a oferta de serviços é definida a partir de mapas de vulnerabilidade (Cebrap, CEM, SAS, 2004) que definem as necessidades sociais a partir de riscos observados no território. É a partir desse reconhecimento que a SAS identifica as necessidades de serviços e equipamentos sociais e abre para apresentação de propostas às organizações não-governamentais. Assim, em processos competitivos e abertos, tendo em conta os riscos e as vulnerabilidades, os recursos são alocados de forma competitiva e transparente.

Neste marco — de transformação na forma de alocação de recursos — foram criados mecanismos de participação popular (os conselhos) que controlam a gestão, a alocação de recursos à rede conveniada e a qualidade das prestações. Os conselhos de assistência social (que têm suas competências, organização e funções regulamentadas legalmente) estão compostos por representantes dos prestadores, dos usuários dos serviços e do governo. Existem conselhos de assistência social em nível federal, estadual e municipal. A própria política em sua totalidade é monitorada e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, que deve também aprovar o orçamento e os planos do fundo de assistência social.

Ele tem ainda como sua responsabilidade convocar as reuniões bianuais da Conferência Nacional de Assistência Social, que é o órgão consultivo máximo da política. Essa estrutura participativa de conselhos e conferências se replica também nos níveis estadual e municipal. Para que cada município conte com recursos (e possa constituir o Fundo de Assistência Social Municipal) requer-se que o conselho esteja constituído e que o Plano Municipal de Assistência Social esteja aprovado.

No caso de São Paulo, o conselho municipal deve ser composto por 18 membros, entre usuários dos serviços, funcionários do governo, representantes das organizações prestadoras de serviços, de órgãos de defesa de direitos e de pesquisa. São

os próprios conselhos que estabelecem os mecanismos de funcionamento interno, por meio de regimento.

Em resumo, até este ponto, demonstrou-se a estrutura de uma rede de serviços continuados, a existência de fundos autônomos e de mecanismos de participação na formulação e avaliação da política, assim como a existência de mecanismos de *accountability* vertical e horizontal de alocação de recursos da SAS, indicando que o discurso da política — como política de direito cidadão — é coerente com seu modelo de gestão.

### 3. O debate sobre a natureza da prática da assistência social

A análise da política de assistência social exige uma incursão histórica preliminar em seus vínculos com a história e o movimento da disciplina profissional denominada serviço social, que é uma disciplina de intervenção social e de produção de conhecimento (tanto acadêmico quanto “prático”) legitimada como profissão universitária, presente nos espaços institucionais múltiplos e com quase 70 anos de existência no Brasil.

Certamente, a construção das disciplinas sociais no século XIX e princípios do XX esteve associada à aparição de condições sociais objetivas novas (industrialização, pauperização urbana) bem como a uma reconceituação dessas condições de problema individual e problema social. Mais ainda, as próprias disciplinas sociais se ocuparam de reconceituar ou de problematizar os problemas emergentes da sociedade industrial. Este pensamento crítico deu lugar à formação de campos disciplinares novos e independentes, e também a profissões altamente especializadas e políticas sociais como mecanismo de regulação do Estado sobre “a questão social”.

No século XIX, quando o serviço social tornou-se uma disciplina partiu de uma concepção do social e dos problemas sociais como de resolução individual. Entrado o século XX, em um contexto onde as condições objetivas dos indivíduos já estão sendo interpretadas como problemas sociais — suscetíveis de intervenção pública e estatal —, ele permanece respondendo a uma lógica individual onde a prática se baseia no indivíduo convertido em caso de tratamento psicossocial e não em um “problema social” com superação colocada no campo da sociedade. Isso só vai ocorrer no Brasil nos anos 1970, já sob a ditadura militar e a influência do nacional-desenvolvimentismo.

A sociologia, em transformação, como disciplina assumiu que o social é uma esfera diferenciada do individual. O social não é igual à soma de indivíduos e portanto a resolução dos problemas conceituados como sociais não se processa por uma soma de intervenções individuais. Por isso, a resposta da sociologia aos problemas emergentes da sociedade capitalista do século XIX foi dupla. Em primeiro lugar pro-

pugnou pela organização de agrupamentos da sociedade civil de forma a criar intermediações entre o Estado e o indivíduo (exemplo da ajuda mútua) buscando mecanismos de auto-regulação social (os “corpos intermédios” de Durkheim). Em segundo lugar, promoveu a intervenção direta do Estado como regulador social e como provedor de bens e serviços. Todavia, durante as primeiras três décadas do século XX assistimos a um conjunto dessas formas de intervenção na condição de um *mix*, isto é, modelos “pluralistas” de regulação social (sociais e estatais). Logo após a II Guerra Mundial o modelo predominante foi o da regulação estatal.

Na medida em que não existiam critérios universais de inclusão social, o serviço social não poderia praticá-la. Segundo Yazbek (2004), o serviço social no Brasil assumia que a pobreza era um problema individual de natureza moral, um problema específico daqueles sujeitos que o viviam. Se esta era a problematização do social, o serviço social não poderia apresentar-se de outra forma que não fosse uma atitude moralizante e psicologizante. Sua referência intelectual era o pensamento humanista da Igreja Católica e o lócus institucional de difusão desta atitude profissional era a Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, onde se criou a primeira Escola de Serviço Social do Brasil (em 1936).

Ao ter nascido como uma prática de intervenção social baseada no caso, de caráter individual (ou familiar), em um marco de regulação social de caráter neopatrimonial (e autoritário próprio do Estado Novo), ele não podia exercer nada mais do que reforçá-lo, o que efetivamente sucedeu no Brasil. Poderia ser desenvolvida uma hipótese de que a industrialização dos anos 1940 e o enorme peso dos novos problemas sociais gerados pela urbanização que este processo de industrialização impulsionou poderiam ter operado uma reconceituação do social e uma conseqüente transformação das formas de intervenção do serviço social. Sem dúvida, não foi assim que a industrialização foi promovida por um Estado altamente regulador que se apoiou em uma burguesia rentista e que no campo social reproduziu, como em espelho, as práticas do campo econômico, isto é, foram reforçadas as iniciativas particulares. Isso não significou, contudo, que nesse período as políticas sociais não avançassem. Pelo contrário, o social se reforçou como campo de intervenção do Estado e os assistentes sociais aumentaram seus espaços (sobretudo laborais) dentro do setor público, pois, em 1949, a profissão de assistente social foi reconhecida como profissão liberal (Yazbek, 2004).

Este reconhecimento público, que teria impacto sobre o *status* do assistente social, não induziu mudanças nos estilos de intervenção. A rigor, o exercício da profissão dependia do Estado e de entidades filantrópicas que financiavam as intervenções e contratavam os profissionais.

Sem dúvida, o peso crescente do serviço social — expresso na expansão de mercado de trabalho e no crescimento da demanda por formação universitária posteriormente, na década de 1970, também em nível de pós-graduação — gerou as condições para a renovação da reflexão sobre a prática profissional e nela o espaço da

assistência social. O crescente conflito social e o advento da ditadura na década de 1960 ofereceram as condições para que essa reflexão fosse crítica e questionadora da prática profissional e (em certa medida) da ordem social dominante.

Assim, entre 1967 e 1978, o Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais (CBCISS) celebrou três encontros onde pôde-se apreciar a busca da complexidade da prática profissional, sobretudo a partir de temas que foram passando da relação entre o trabalho com casos até a ênfase na busca de mecanismos de participação popular nos processos de desenvolvimento. Ou ainda sobre os campos de intervenção de microescala à planificação social; o caráter da subsidiaridade do conhecimento da disciplina na busca da cientificidade da mesma e a aplicação de paradigmas da fenomenologia ao marxismo (a dialética) como “práxis” profissional (CBCISS, 1986).

Este acúmulo de reflexão crítica sobre a prática profissional não teve, sem dúvida, capacidade plena de transformar a própria prática dos profissionais assistentes sociais e, menos ainda, seus marcos institucionais. A ditadura, em primeiro lugar, o impedia.

Neste ponto convém marcar que se os primeiros movimentos da reflexão crítica assinalados (na década de 1960) se dão em um marco de contenção do movimento popular pela ditadura, nos fins dos anos 1970 os novos movimentos sociais (especialmente urbanos) e o movimento sindical passam para a ofensiva e recolocam o tema social na agenda pública, o que se cristaliza muito fortemente em São Paulo, nos temas de saúde e transporte além do trabalho (Sposati, 1988). Assim, poderia se dizer que o auto-exame crítico da disciplina serviço social, ou melhor, a sua forma de abordar os problemas sociais, começa a transitar por uma via que vai ao encontro da mobilização popular e que poderia gerar as bases para uma coalizão de transformação paradigmática do âmbito do serviço social.

Os anos 1980 constituem um período que parecia promissor no sentido da reformulação do serviço social. Esses anos — que haviam sido precedidos de uma reflexão crítica sobre o lugar da disciplina — marcam o apogeu dos movimentos populares e de impulsos reformistas da política social (como o movimento sanitaria) e ademais estão pautados pela recuperação democrática e, até no final do período (1988), por uma reforma constitucional detalhada na enumeração dos direitos sociais.

Sem dúvida, contra esta tendência, a década de 1990 estará marcada por uma articulação dependente do social pelo econômico, por transformações tecnológicas e de política econômica que tiveram um forte impacto sobre a organização do trabalho (descentralização e flexibilização produtiva, desqualificação da mão-de-obra por questões tecnológicas, privatizações, precarização) e que afetaram a fortaleza dos movimentos sindicais e com isso parte das bases estruturais do poder popular. Ademais, junto a esta tendência estrutural do mundo do trabalho se produz uma forte reconceitu-

ação das políticas sociais que se dão em paralelo com o chamado Consenso de Washington.

### *A assistência social no serviço social*

A reflexão crítica sobre a assistência social nos anos 1960 a 1980 expressou uma crítica à prática profissional do assistente social. É lógico que tenha sido assim, devido a várias razões. Em primeiro lugar, porque essa preocupação surgiu como reflexão. Em segundo lugar, porque essa prática ocorria às margens de políticas sociais setoriais (educação, saúde, habitação, previdência social). Ali, a prática profissional era condicionada ao residualismo e ao processualismo (o assistente social era o processante de demandas de usuários que se colocavam fora do âmbito ou do alcance de uma dada política social ou no âmbito de agências de outras políticas sociais).

Em terceiro lugar, já entrando nos anos 1980, a reflexão crítica do serviço social em oposição à ditadura militar e à exploração capitalista propunha sua ação fora do Estado e do governo. Isso decorria da leitura do papel do Estado como “comitê administrador” dos interesses da classe dominante e exigia a releitura do Estado como um campo estratégico da luta de classes (Sposati et al., 1985). A novidade nesta reconceitualização do Estado permitiu conceber a assistência social como um possível serviço estatal produtor de bens e serviços para as classes subalternas. No caso abria campo para um novo movimento na compreensão e relação com o Estado não só como um mecanismo de exclusão e de cooptação, mas, também, como campo de construção de “uma nova forma de cidadania para as classes subalternizadas”.

A partir de uma análise marxista (como a desenvolvida por várias autoras dos estudos da época), o desenvolvimento da assistência social como um instrumento para a construção de uma “nova forma de cidadania” era uma proposição arriscada na medida em que a prática assistencial se caracterizava como um instrumento que limitava ou impedia o desenvolvimento da autonomia dos “beneficiários” dessa prática. Mas, sem dúvida, reconheciam que a aquisição de certos ativos era também uma forma de “incluir”, ao menos como parte do “pacto de dominação”. Esta leitura abria uma porta que permitia legitimar pela esquerda a prática profissional do assistente social ressignificando-a no âmbito das políticas sociais já que estas são também um espaço de conflito, de luta de classes. Portanto, aquela prática poderia conter o gérmen de uma política de cidadania. Assim, a partir da crítica e da superação, se geraria um espaço que os intelectuais orgânicos da política deveriam encarar.

É assim que a reflexão sobre a assistência social se desenvolve como uma proposta de luta pela expansão de uma cidadania, já não “regulada”, mas universal. Para esta luta o fortalecimento dos movimentos sociais era um elemento estratégico da análise que se propunha não meramente acadêmica, mas preponderantemente po-

lítica, compreendendo que a expansão da cidadania era coletiva à medida que precisava confrontar-se com o Estado de uma perspectiva de classe.

### *Os campos do debate sobre o conteúdo*

Três das grandes preocupações com a assistência social até meados da década de 1980 eram as seguintes (Sposati et al., 1985):

- † a assistência social como prática questionada pela esquerda que a vê como ação paliativa dirigida ao “lumpensinato” e que trai o trabalhador na medida em que não se insere como prática liberadora;
- † prática sem dignidade acadêmica, institucional e profissional;
- † prática institucional não gera autonomia sem dependência.

A pesquisa revela que essa percepção começa a mudar até fins dos anos 1980 quando, já reformada a Constituição e reconhecida a assistência social como parte da política de seguridade social, ela começa a ser vista como um mecanismo de acesso a bens dos excluídos (Sposati, 1991).

Sem dúvida, ao ter por nova direção da ação processar a inclusão social, a assistência social se revelaria como um dos mecanismos de “regulação” da cidadania (Santos, 1979) e, no caso brasileiro, a política social cumpriria com o papel de reforçar a estrutura de desigualdade do mercado de trabalho. Porque, sendo um instrumento a serviço do poder público, a política permitiria decidir quem estava incluído com base no peso relativo das distintas categorias profissionais no mercado de trabalho.

Em 1991, Sposati critica a natureza processante da assistência social quando considerada política social. Esta concepção reforçaria o caráter assistencialista e residual dessa política social, ao mesmo tempo em que diluiria sua capacidade de interlocução política. Como processante ela seria somente reguladora da inclusão/exclusão social (dos beneficiários) e não da relação entre os diversos atores públicos e privados que operam a dinâmica da política. Sem essa dimensão mais ampla da regulação de Estado da política pública ela deixa em aberto o caminho para o uso dos recursos públicos com fins particulares e clientelistas onde as organizações filantrópicas (que dependem dos recursos públicos para sua ação) são selecionadas com base antes no favor do que no direito do usuário. Isso conduziria à diluição de fronteiras entre o espaço público e o privado e ao fortalecimento do neopatrimonialismo do Estado brasileiro.

A estrutura das práticas particularistas como sustentação do paradigma conservador de assistência social se reforçava pela vontade do Estado (neopatrimonialista primeiro e tecnocrático depois) de construir uma “sociedade providência” antes que um “Estado providência”. Isto era assim porque se o Estado fosse o articulador e garantidor do pacto social, as práticas engendrariam direitos. Por outro lado, uma “sociedade providência”, estruturada sobre relações de “parceria” (sociedade) do Estado com a sociedade civil, evitaria que o Estado garantisse direitos e deixaria as organizações da sociedade civil responsáveis “por garantir” o bem-estar social.

### *Assistência social e democratização*

Entre meados e fins dos anos 1980, com a redemocratização do Brasil, se dá um novo giro na pesquisa sobre a assistência social. Ela começa a ser analisada como campo de política pública mais do que como prática profissional. Passa de uma reflexão que pensa o lugar do assistente social a outra que considera o lugar das práticas sociais do ponto de vista do cidadão e que começa a propor uma nova forma de articulação dessa prática como políticas. Esta reflexão novamente tem seu lócus privilegiado no sistema universitário. Sem dúvida, a novidade está em que, com a redemocratização, o Estado também começa a repensar o papel da assistência social. Em 1985 o Plano Nacional da Nova República assinala que a assistência social é uma política pública e seus beneficiários sujeitos de direito (Sposati, 2003). Nesse período cria-se o Ministério de Ação Social e a Secretaria Nacional de Assistência Social, que promove seminários, investigações e financiamento à pesquisa. Enquanto isso, o movimento dos servidores da Legião Brasileira de Assistência Social (instituição assistencialista, tradicionalmente dirigida por primeiras-damas) inicia uma inflexão universalista na apreciação das práticas do órgão e suas agências localizadas em todo o território nacional (Sposati e Falcão, 1985).

Na academia, como mostra Sposati (1991), entre 1986 e 1990, criam-se núcleos de pesquisa sobre assistência social em várias universidades de diversas regiões do país, sendo que quase 40 pesquisas produzidas durante o mesmo período são publicadas.

Em princípios da década de 1990, diferentes leis de natureza social e cidadã são aprovadas no marco da Constituição de 1988. Esta nova legislação articula em torno de si interesses que buscam a consolidação da normatizadora em um corpo mais amplo para defesa dos direitos de cidadania social. Essas ações começam a gerar o que se poderia denominar um movimento pela assistência social como política pública universal articulada em torno das diversas associações de assistentes sociais, de beneficiários de políticas particulares e de pesquisadores universitários (Sposati, 1991).

Neste marco quatro grandes reivindicações são apresentadas pelo movimento pela assistência social: em primeiro lugar, a criação, igual ao caso da saúde, de um Sistema Único de Assistência Social (Suas); em segundo lugar, a descentralização da política; em terceiro lugar, sua municipalização e, finalmente, a garantia de recursos próprios para esta política. Municipalização e descentralização, como formas de desconcentrar o poder de acordo com as demandas sociais colocadas na Constituição de 1988, mas, fundamentalmente, de inclusão de interesses populares. Tanto o sistema único quanto o fundo de assistência social propunham como garantia de universalidade e estabilidade a política sobre a base do direito.

A Constituição de 1988 abriu a janela de oportunidade para que elementos centrais dessas propostas se concretizassem. A vontade dos constituintes de separar os fundos contributivos do sistema previdenciário das prestações não-contributivas para idosos e portadores de deficiência criou a possibilidade de que programas de transferência de renda se incorporassem à assistência social e lhe dessem corpo. Por outro lado, a pressão para constituir e ampliar os direitos sociais sobre bases constitucionais permitiu que o que nunca havia sido uma política o fosse, constituída como uma das “seguranças”.

Finalmente, o grande acúmulo de conhecimento crítico sobre assistência social, gerado entre fins da década de 1960 e fins dos anos 1980, permitiu construir um novo sentido comum, um novo significado sobre a assistência social. A crítica ao nepotrimonialismo que se fez na ciência social brasileira, assim como a crítica ao marxismo de orientação leninista, abriu as portas a uma reflexão mais matizada, mais heterodoxa, que abandonou a visão da política social como instrumento de cooptação do poder revolucionário do proletariado e caminho na leitura do Estado como um campo de lutas que poderiam e deveriam ser disputadas.

Contudo, o caminho não se esgotou com a Constituição de 1988. A Loas demorou cinco anos mais para ser aprovada e, antes de 1993, pelo menos três projetos de lei orgânica foram apresentados e recusados. A Loas de 1993 reflete, assim, certas inconsistências (como reclamar prova de ingresso para outorgar prestações monetárias enquanto, ao mesmo tempo, se proclama como uma lei baseada no direito de cidadania) que expressam as tensões políticas de sua aprovação. Sem dúvida, a Loas foi o resultado de um acúmulo de forças intelectuais e políticas contra a tendência dominante. E no âmbito da política social e regional (da América Latina) criou um novo paradigma de política social.

No caso do município de São Paulo, a Loas demorou 10 anos a ser adotada. Só quando o governo do município foi assumido pelo Partido dos Trabalhadores isso aconteceu.

#### 4. Conclusões

Entre as elites acadêmicas e políticas da América Latina se popularizou um discurso que fala da transformação dos modelos de políticas sociais nos últimos 20 anos e denomina essas transformações como mudanças “paradigmáticas”.

A idéia de mudança paradigmática (melhor “revolução paradigmática”) é oriunda da obra de Thomas Khun (1962) que rebate uma concepção que via o desenvolvimento científico como um processo puro de acúmulo de conhecimento. Khun sustenta que o conhecimento teórico cresce por acúmulo, mas também por transformações radicais e conflitivas que denomina “revoluções paradigmáticas”.

O conhecimento de consenso da comunidade acadêmica e apta para resolver problemas empíricos é denominado “ciência normal”. No marco da ciência normal o conhecimento é acumulativo e se dá dentro de um dado paradigma que orienta a sua busca. Chegando a certo ponto, o acúmulo de conhecimento começa a detectar anomalias que não podem ser resolvidas pelo conhecimento paradigmático disponível. Nesse momento a ciência normal entra em crise. A resolução da crise opera com uma revolução pela qual um novo modelo de conhecimento (uma teoria) emerge como dominante e guiará a acumulação de conhecimento dentro da nova “ciência normal”.

O paradigma emergente não só dá lugar ao novo conhecimento teórico, mas também a uma estrutura de poder disciplinar que substitui a velha estrutura. A luta pela construção paradigmática é, assim, também uma luta pelo poder.

O discurso khuniano emerge como uma reflexão sobre a história da física que rapidamente se estendeu às ciências sociais. Sem dúvida ele nunca pode ser tomado ao pé da letra no âmbito das ciências sociais, porque elas não operam com teorias com capacidade de forte predição, como nas ciências duras. Melhor, elas aceitam a existência de paradigmas competitivos que adquirem sua legitimidade com um conjunto de variáveis que são de corte disciplinar, mas também extradisciplinar (legitimidade social das teorias).

Peter Hall, em um artigo publicado em 1993, toma como similar a estrutura das revoluções científicas e a política pública (melhor, a política macroeconômica). De acordo com Hall, as transformações das políticas públicas seriam de três tipos que ele denomina “ordens”. As transformações de primeira e segunda ordens implicam mudanças que vão desde a organizacional até a criação ou transformação radical de programas. Sem dúvida as de terceira ordem significam uma transformação radical na forma de ver e conceituar os problemas econômicos e, em conseqüência, redundariam em uma transformação radical de orientação normativa da política. Hall cita como mudança paradigmática de política pública a passagem de um modelo de política macroeconômica de corte keynesiano a outro de caráter liberal. Nesse exemplo não só haviam mudado os instrumentos e os programas, mas a forma fundamental de encarar os problemas econômicos.

É possível, então, falar de mudança paradigmática na política de assistência social no Brasil e em São Paulo em particular? Cremos que sim. Pelos seguintes motivos:

- † todos os processos da política mudaram ou foram criados do zero;
- † novos programas foram criados ou pelo menos foram reformulados completamente;
- † essas mudanças foram processadas sobre a base de novas idéias acerca do papel da política. Passaram da política de privilégios relativos a uma política de direitos e adotaram uma forma de intervenção que se antes se baseava na pobreza agora se baseia no risco. Isto é, se considera que todos os indivíduos estão sujeitos a riscos (ficar desempregado, adoecer etc.). E, ainda que estes riscos estejam desigualmente distribuídos na sociedade, todo indivíduo na sociedade está sujeito a eles. A ação para minimizar os riscos se concentra sobre a diminuição das vulnerabilidades e isso é o que faz a política de assistência social pela concessão de “aquisições básicas”, transferências monetárias e outorgas por mecanismos de alocação de recursos transparentes e universais;
- † criaram uma estrutura de poder institucional (secretaria ministerial, secretarias estaduais e municipais, e no caso de São Paulo a rede de instituições prestadoras de serviços) que foi ocupada pelos portadores das novas idéias.

O que permitiu essa revolução paradigmática? Em primeiro lugar um acúmulo de conhecimento de longo prazo que detectou as anomalias no funcionamento da política.

Em segundo lugar, um cenário de redemocratização onde se processaram os conflitos acerca do fazer política no qual o peso das idéias importava. E isto em um marco no qual os atores centrais do bloco democratizante faziam uma interpretação negativa acerca do funcionamento passado das práticas assistenciais. As políticas requeriam uma nova interpretação, e a reflexão e o conhecimento acadêmico estavam ali para preencher o vazio interpretativo deixado pelas velhas práticas assistencialistas (agora deslegitimadas) associadas ao passado autoritário.

Em terceiro lugar, a força das idéias críticas se deu em paralelo com o desenvolvimento de outros movimentos sociais de natureza semelhante ao movimento sanitarista, e se constituiu em modelo de ação aliado ao bloco democratizante. O aprendizado da política também se revela pela análise que os atores nela envolvidos fazem das práticas e das transformações de outras políticas setoriais.

Em São Paulo, onde havia se concentrado boa parte da liderança intelectual da nova alternativa política da política de assistência social, a mudança, ao menos

como aceitação pelo governo municipal da Loas, esperou 10 anos. Neste caso, a vitória do Partido dos Trabalhadores abriu uma janela de oportunidade e a mudança das elites políticas (mantidas ao longo de anos de governos conservadores) foi o fator determinante para a entrada da política de assistência social sob o novo paradigma na gestão do município. Isto indica que, para que uma mudança paradigmática desta natureza se processe, não supõe apenas a construção de idéias alternativas mas requer a consolidação de oportunidades institucionais com janelas de oportunidade e, em alguns casos, mudanças das elites dirigentes.

### Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sergio. The politics of social welfare development in Latin America. In: WORLD CONGRES OF THE INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 12., 1982, Rio de Janeiro. *Proceedings...* Rio de Janeiro, 1982.

CEBRAP (CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO); CEM (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE); SAS (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL). *Mapa da vulnerabilidade social da população da cidade de São Paulo*. São Paulo: SAS, 2004.

CBCISS (CENTRO BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO E INTERCÂMBIO DOS SERVIÇOS SOCIAIS). *Teorização do serviço social*. São Paulo: Agir, 1986.

FALEIROS, Vicente de Paula. A construção do conceito de assistência social: aproximações e divergências na produção do serviço social. *Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP*, n. 2, abr. 1995.

FRANCO, Rolando. Los paradigmas de la política social en América. *Revista de la Cepal*, n. 58, abr. 1996.

HALL, Peter. Policy paradigms, social learning and the state. *Comparative Politics*, Apr. 1993.

INSTITUTO PÓLIS. A política de assistência social no município de São Paulo. *Curso de Capacitação de Conselheiros Municipais de São Paulo*, módulo 2, aulas 7-10. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

KHUN, Thomas. *La estructura de las revoluciones científicas*. Buenos Aires: Paidós, 1962.

MPAS (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL). *Lei Orgânica Municipal*. Brasília: MPAS, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SAS (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL). *Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2002-2003*. São Paulo: Prefeitura da Cidade de São Paulo e Secretaria Municipal de Assistência Social, 2002/03.

SPOSATI, Aldaíza. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

———. *A assistência social no Brasil 1983-1990*. São Paulo: Cortez, 1991.

———. *A menina Loas*. 10 anos. São Paulo: Cortez, 2003.

———. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. *Serviço Social & Sociedade*, n. 77, v. 25, mar. 2004.

———; FALCÃO, Maria do Carmo B. *LBA — identidade e efetividade no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo: Educ, 1985.

——— et al. *Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1985.

YAZBEK, Maria Carmelita. O serviço social e o movimento histórico da sociedade brasileira. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (CRESS-SP). *Legislação brasileira para o serviço social*. São Paulo: CRESS-SP, 2004.