

ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL DO USUÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DE 1930 A 1993

AN ANALYSIS OF THE HISTORY OF THE BRAZILIAN WELFARE SYSTEM USER SOCIAL AND POLITICAL PARTICIPATION: FROM 1930 TO 1993

Rafaela Pereira da Rocha

Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR (2010 - 2013). É Especialista em Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS - PUCPR (2014 - 2015), tem aperfeiçoamento técnico em Ciências Políticas - UNICENTRO - PR (2007 - 2009). Atualmente é funcionária pública da Prefeitura de Curitiba; Trabalha na UNINTER - Centro Universitário Internacional, como orientadora de ensino (Tutora EaD de Serviço Social, Gestão Pública e Ciência Políticas) e é Professora corretora de portfólios e TCC. Tem como principal área de pesquisa a participação política e social, políticas públicas e Assistência Social.

RESUMO

O presente trabalho discorre sobre a participação política do usuário da Assistência Social e apresenta como problematização central às relações políticas de clientelismo e tutela, favor e caridade, repressão e assistencialismo, que marcaram e limitaram o processo de participação política democrática. Neste sentido sob pressão da lógica capitalista tivemos a configuração de um perfil imposto e/ou atribuído ao cidadão usuário da Assistência Social, neste contexto percebemos que o processo de democratização começa a legitimar e regulamentar a Assistência como política pública, por isso percebemos um novo papel do usuário se desenvolver pelo viés mais autônomo e de protagonismo. Para realizarmos essa pesquisa tivemos como objetivo geral analisar criticamente a temática da trajetória da Participação do usuário na Política Pública de Assistência Social no Brasil de 1930 a 1993. Para isso usamos a metodologia da pesquisa bibliográfica documental, tendo como método de análise e estudo da realidade o Materialismo Histórico Dialético. Os resultados obtidos com nosso processo de pesquisa foram: à emergência do fortalecimento das estratégias e mecanismos de controle social entendendo-os como espaço privilegiado para a participação política democrática; conquista de direitos e ampliação da cidadania.

Palavras-chave: Participação Política, Assistência Social e Participação do Usuário.

ABSTRACT

The following paper discusses the welfare user political participation and the political implications of the pork-barrel politics and protection, favor and charity, and repression and assistance that are the trademark and limiting factor of the democratic political participation. Thus, the profile of the welfare system user was made under the capitalist logic and the author realized the democratization process starts to legitimize and regulate Assistance as a public policy, which leads to a new role of such user that starts to be developed through a more autonomous and protagonist bias. The objective of the author is to critically analyze the history of the Brazilian welfare system user political and social participation from 1930 to 1993. The paper was written by using a documentary bibliographical research with the Dialectic Historical Materialism as the reality analysis and study. The results show an urgent need to strengthen the social control mechanisms and strategies as they are paramount for a democratic political participation as well as for acquiring rights and enhancing citizenship.

Keywords: Political Participation, Welfare System and User Participation.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz como ideário central o estudo e análise do processo histórico da participação do usuário na política pública de Assistência Social, trazendo presente o processo sócio histórico que se constitui permeado de relações de poder e de mando, marcado pela lógica do favor, tutela e da caridade que foi se constituindo na trajetória da Assistência Social desde 1930 e continua sendo reproduzido até hoje. Em meio aos processos que travaram o avanço democrático da participação política tivemos grande ampliação da cidadania, conquista de direitos e maior efetivação dos mecanismos e instâncias de controle social, que nos fazem acreditar num novo processo de participação política com vista à emancipação social da classe trabalhadora.

Destacamos a perspectiva de avanços e retrocessos, pois entendemos que a história é dialética e está sujeita a múltiplas determinações que apresentam condições materiais ou não para o desenvolvimento de uma participação política mais democrática. Acreditamos que essa pesquisa possa se tornar relevante para a sociedade em geral, pois faz um resgate da trajetória da história brasileira, de 1930 até a atualidade; destacando as expressões de participação política neste cenário, este resgate tornasse expressivo ao ponto que leva a sociedade como um todo a fazer uma leitura crítica e reflexiva dos processos que moldaram nosso perfil sócio ideológico e nossa cultura política.

O desenvolvimento do artigo é composto por uma Análise Crítica da Trajetória da Participação Política do Usuário da Assistência Social no Brasil, de 1930 das bases da participação tutelada clientelista na assistência social até 1988 com a perspectiva de atingirmos a participação democrática (garantia Constitucional) e com extensão até 1993 com o marco da LOAS. Para realizarmos a análise do processo histórico da assistência resgatamos a composição da seguridade social Brasileira diante status quo vigente, o que contribuiu para a reconstituição das bases da Assistência Social no cenário brasileiro.

DESENVOLVIMENTO

A Assistência Social é um tema muito debatido nas últimas décadas, porém pouco se fala sobre o relevante papel da participação protagônica de seu usuário, por

isso torna-se importante para entendermos a participação política do usuário na conjuntura atual realizarmos um resgate histórico da Assistência Social desde os anos de 1930, quando temos os primeiros processos de ação e intervenção do Estado no social de forma programática. Para tanto iremos reconstruir esse processo histórico trazendo presente as relações estabelecidas, que delimitavam traços e perfil do usuário da assistência.

A Assistência Social no Brasil a partir da década de 1930 se configura pelos traços políticos e sociais da República Nova, sempre foi marcada pela filantropia caritativa, tendo como viés do favor. Percebemos que os programas e ações do período eram voltados para a proteção, porém uma proteção tutelada, sempre coberta pelo religioso manto da caridade, que cobrava um compromisso de ajuda, uma obrigação “ética religiosa”.

“Em nosso país, até 1930, a Assistência social permaneceu com enfoque apenas assistencialista, encarada como ajuda, apoio e solidariedade prestados por particulares, sem a intervenção do Estado, que nenhum encargo assumia, deixando à iniciativa de voluntários, a responsabilidade pelo enfrentamento dos problemas das classes mais carentes.” (BATTINI, 2003, p.34)

Nos primeiros anos que estamos analisando a Assistência Social em sua relação com o usuário, percebemos que a relação era uma ação social com viés religioso, por isso as relações que eram estabelecidas entre assistência e seu usuário era de favor, com cunho clientelista e caritativo. Esta relação estabelecida tinha um duplo sentido por um lado o “cristão” cumpria sua obrigação ética religiosa, que imprime na caridade uma ação divinizada, por outro lado a Igreja busca disseminar sua ideologia e conquistas mais fiéis num período de crise religiosa. Assim a lógica do favor e da caridade, diante da até então chamada ação social preconizam um modelo assistencialista-clientelista de cunho religioso, que ajuda ao “pobre” de forma caritativa buscando arrebanhar fiéis e ainda proporcionando que a classe dominante possa amenizar o peso na sua consciência, podendo ainda tornar o pobre subserviente através da dependente relação de docilidade.

Neste contexto podemos dizer que a participação do usuário da assistência era mínima, para não dizer quase nula, pois ele permanecia tutelado pela ação social da Igreja, assim percebemos o usuário assimilar a lógica do receber benesses (como comida,

roupas, ajuda de custo dentre outras), o que vai perdurar por muito tempo na assistência como um todo.

A Assistência Social era considerada uma prática e não uma política; um mero dever de ajuda atribuído à sociedade; uma questão moral e de solidariedade com caráter residual e seletivo. Assim reforçava a exclusão e os privilégios, não se configurando como um mecanismo de universalização de direitos, não se sustentando em propostas que garantissem o exercício da cidadania e a superação das condições de miserabilidade. O sistema de proteção social adotado no Brasil, até então, foi assinalado pela ausência de negociações na formulação da política social, indicando como princípios essenciais: a centralização política e financeira no nível federal; acentuada fragmentação institucional; a exclusão da participação social e política nos processos decisórios e o uso clientelístico da máquina estatal. (BATTINI, 2003, p.25)

Assim percebemos se configurar o perfil do usuário da assistência como aquele que necessita do favor, da esmola, da caridade e da benesse. Ele assume o papel de vítima, é visto como coitadinho e não como sujeito. Neste momento não existe nenhuma perspectiva de desenvolvimento da autonomia ou do protagonismo do usuário, não existem as mínimas condições proporcionadas para sua efetiva participação.

Ainda podemos entender que a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil, é o de negação da intervenção do Estado às demandas assistidas pela política de assistência social como direitos da população, no período a única política de enfrentamento a questão social existente era a repressão, as diversas situações de vulnerabilidades eram entendidas como vadiagem, como possível causador de risco ou danos a sociedade capitalista, que não queria se onerar com questões de responsabilidade social.

Assim num primeiro momento o perfil atribuído ao usuário da assistência é o do “pobrezinho digno do favor da caridade, já num segundo plano o Estado começa a culpabilizar o usuário da assistência social pelas situações de vulnerabilidades que lhe foram impostas”. Podemos tomar como exemplo: é como se a pessoa em situação de rua, fosse bandida por ter escolhido morar e/ou estar na rua, à pessoa é responsabilizada de uma situação que lhe foi atribuída ou imposta.

Em 1947 Legião Brasileira de Assistência - LBA é criada com a finalidade de atender as famílias dos pracinhas (combatentes da 2ª Guerra Mundial), neste momento a instituição era voltada somente para o atendimento materno-infantil. Num segundo

momento a LBA se desenvolve, buscando atender em as demandas da questão social diante desenvolvimento urbano-industrial, porem o atendimento era voltado para famílias até então denominada de “carentes e empobrecidas”. Neste período da a LBA tinha incluído em sua linha programática os seguintes processos de atendimento: atendimento social, distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrizes, atendimento materno-infantil, assistência ao desenvolvimento social e comunitário creches e abrigos (a criança e jovens), cursos de qualificação profissional, doação instrumentos de trabalho, Assistência à pessoa portadora de deficiência, além do programa nacional de voluntariado¹.

A LBA foi fundada pela primeira dama Darcy Vargas, do até então presidente Getúlio Vargas, desta forma percebemos se implantar a cultura do primeiro damismo, que assumem a gestão da Assistência Social na maioria das vezes, muitas vezes sem condições técnicas profissionais para tanto, desta forma a gestão da política da Assistência Social, que transparece como marca da presente política, ação primeiras damas que visam na sua maioria “ajudar a população” ou ainda para angariar votos para campanha eleitoral através da política clientelista e assim essa cultura se perpetua e perdura em muitos municípios.

Assim vemos se configurar uma intervenção assistencialista, que proporciona políticas paliativas e emergenciais, e o usuário como expectador de políticas feitas para ele, porém sem a cogitação de um processo participativo, nem por mera representação. Com o desenvolvimento da LBA, como política estatal de enfrentamento e intervenção nas diversas situações de pobreza e de incapacidades laborativas, constatamos que além dela seguir a perspectiva do desenvolvimento das comunidades, a assistência começa a atender as demandas em torno do trabalho, ou seja, aqueles que não geram lucro para o capital, na produção direta, os chamados “restos do sistema” são atendidos pela LBA, assim se constitui e fortalece o processo de manutenção do capital e começa nos primeiros passos da intervenção estatal no social.

¹ Informações de dados programáticos consultada em: Histórico da política de assistência social, Texto produzido para a Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social. Agosto/2000. http://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/11_2094171243852009_1_1_historico_politico_assistencia_social.pdf site do MDS.

Neste período, cabe destacar as diversas parcerias e ajuda de custo, que o Estado estabelece com entidades filantrópicas que acabam terceirizando a prestação de atendimento à população da Assistência, além de precarizarem o atendimento diante da grande quantidade de trabalho voluntário.

Desde sua gênese, o sistema de proteção social no Brasil é paliativo, excludente e fragmentado, não apresentando alternativas viáveis para a superação da condição de subalternidade. Opera programas com extremas limitações, impondo critérios de seletividade, restringindo a possibilidade de pactuação do capital com a democracia. (BATTINI, 2003, p.25-26)

Ainda neste contexto é possível identificar que a relação entre a Assistência e seu usuário vive traço marcante, aonde a LBA e as políticas sociais da época são usadas para manter o clientelismo-tutelado do Estado. Desse modo que a relação clientelista e de tutela dentro da assistência acabam por fazer parte de sua gênese. Esta relação vem sendo reproduzida, aperfeiçoada e adaptada de acordo com o desenvolvimento da sociedade em curso.

“O clientelismo significa, nesse sentido, uma ação de troca entre sujeitos”. De um lado, como anota Seibel, encontra-se aquele que demanda um serviço de caráter público que não pode ser obtido através do mercado e, de outro, aquele que administra ou tem acesso aos decisores sobre a concessão desse serviço. Essa intermediação, nesse caso, dá-se pela moeda política que é o favor, o que implica uma condição de débito a ser cobrado, quem sabe, em período eleitoral. Como conteúdo de relações políticas e vínculos entre Estado e sociedade, o clientelismo se fortalece, principalmente, a partir de necessidades que são sempre excepcionais e urgentes. É o momento da necessidade, portanto, que “firma” o acordo da prestação de favor”. (OLIVEIRA, 2003, p.102)

Desta forma desvelamos a existência de uma relação clientelista que se constitui na Assistência Social há bastante tempo. Muitos governantes e candidatos a cargos políticos manipulavam as ações sociais e programas da assistência para usar como moeda de troca numa relação clientelista. Culturalmente a assistência social foi sendo vinculada a lógica do favor, do apadrinhamento político que sobrevive nas relações políticas do Brasil desde o coronelismo². Ainda queremos destacar que a lógica da tutela imprimi neste

² O coronelismo pode ser entendido como estrutura de poder político-cultural, que advém do período histórico da República velha. A figura do Coronel representava o poder absoluto de certa região ou

período um poder a mais ao Estado, principalmente sobre os usuários da Assistência Social, pois com a imposição da lógica da tutela o governo através do aparato estatal infere na realidade social com políticas protecionistas que tiram a autonomia e liberdade do usuário desta política, assim de forma taxativa o governo acaba por discriminar o usuário, como alguém incapaz, que necessita de que alguém seja seu porta voz e que o represente.

Naquele momento estávamos frente as relações clientelistas e de tutela que se expressam na relação entre usuário e Assistência Social, emergindo desse cenário um perfil de participação, cooptada pelo interesse da relação de favor e troca do clientelismo, e ainda, uma participação forjada por um paternalismo que desempodera o usuário a partir da dependência tutelada. Neste processo é permitida a participação, no entanto não existem condições materiais para tanto.

No período seguinte, nos anos de 1950, ocorre um certo investimento na área social, inclusive Assistência Social (até aqui representada pela LBA) é colocado de lado, a ênfase é o plano de desenvolvimentista. Porém esse grande processo desenvolvimentista faz com que a desigualdade social e concentração de renda, cresçam.

“Os programas de políticas sociais previstos no Plano Metas, embora apontem uma ruptura com o compromisso único com os trabalhadores urbanos, tiveram sua abrangência limitada e cerceada pelo objetivo primeiro do governo, a sua meta econômica. [...] O fenômeno da “questão social” parece não representar uma preocupação central para esse governo (Fundação de Economia e Estatística, 1983, 1995), pois seu plano de metas apenas se referia à formação profissional como meta social a ser atingida, o que mostra que a grande preocupação se concentrava na área econômica.” (COUTO, 2006, p.110)

Neste sentido podemos compreender uma ausência parcial de investimentos nas políticas sociais principalmente com a Assistência Social por entender que ela iria onerar o Estado e impedir ou travar o desenvolvimento econômico. Assim podemos perceber que qualquer forma de participação especialmente à política era ignorada no nível legal, tanto que não se abriam brechas para uma intervenção legítima. Os programas, projetos ou os poucos investimentos na área eram proforme, já vinham prontos formatados do nível federal. Neste ponto percebemos uma ausência ou inexistência de espaço para a

município, o coronel estabelecia sua ordem na cidade, mandava e desmandava em tudo usava da troca de favores e da violência para se manter no poder.

participação política na assistência social, porém podemos perceber que a participação popular não ficou parada, as Comunidades Eclesiais de Base – CEBs e a SABs (Sociedades Amigos do Bairro) tiveram grande visibilidade nos espaços rurais e urbanos, através de manifestações em espaços públicos.

Nos anos 1960 e 1970, o período do auge do *Welfare State* (principalmente nos países europeus), a essa política caberia à função residual e supletiva de garantir o socorro em casos de calamidade pública e ainda organizar e gerir serviços àqueles grupos sociais vulneráveis socialmente (crianças, velhos, indigentes, doentes, etc.). (FERNANDES, 2008, p.130)

Neste contexto a Assistência assumiu juntos com as políticas sociais um novo processo de modernização, a partir do discurso governamental, apresentando por programas emergenciais de pronto-socorro, uma ajuda material ou financeira sobre a orientação da ONU – Organização das Nações Unidas -, que incentivava o desenvolvimento comunitário (SPOZATI [et.al.],1998:47). Desta forma as políticas socorristas faziam alusão ao *Welfare State*, elas serviam como estratégia para minimizar os efeitos do mercado, e se opor ao crescente sucesso dos países socialistas no leste europeu.

Mais tarde é possível à consciência de que esta ascensão atendia a propósitos do modo de produção capitalista. Isto é, reiterava a subordinação e o anestesiamiento através do atendimento tutelado e ilusório prestado pelos programas assistenciais. E retirava desse exército aqueles que, com maiores potencialidades – seleção dos mais aptos -, podiam rapidamente atender às novas exigências da produção industrial, qualificando-os a custos mais baixos. (SPOZATI [et.al.],1998, p.47)

A partir deste contexto é possível reconhecer a configuração de um novo perfil do usuário da Assistência, o processo de atendimento tutelado de certa forma deixa o usuário amarrado e dependente deste programas assistenciais, e esta relação de dependência-tutelada acaba por impedir de se manifestar politicamente sobre seus direitos e suas vontades, isso gerava uma relação de subordinação das classes subalternas, através da promessa de modernização percebíamos ser forjada um anestesiamiento popular, ou seja, o processo de tutela gerava um acomodação. Esse processo de entorpecimento social, era um entrave para a participação política na Assistência Social, sem falar que não haviam mecanismos legítimos para tanto.

Nos anos 1960 passa a acontecer uma mobilização contra os “modelos e programas importados”, este movimento era direcionado para a reformas de base, aonde muito se falava em trabalhar a partir da base da realidade local, a população não queria mais engolir os programas vindos do estrangeiro, pré-formatados e impostos a comunidade. Durante o mandato dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart, houve um processo de abertura à participação popular, aos movimentos sociais e até apresentavam certa simpatia às iniciativas socialistas e comunistas. Contudo, ambos tiveram grande dificuldade em governar o país no sentido político-econômico. Neste cenário, vivenciou-se uma nova perspectiva e incentivos a políticas sociais especialmente a assistência social.

“Com o golpe militar há a queda do sonho nacionalista. A partir de 1964, substituiu-se a concepção nacional-desenvolvimentista pela da internacionalização e modernização, criando-se condições aceleradas a uma ação do capital estrangeiro. [...] A exclusão das classes subalternizadas das decisões que lhes dizem respeito e a capacidade de intervenção governamental que o Estado ditatorial adquire no pós-64 (e consolida nos atos institucionais) reforça o caráter assistencial das políticas sociais [...]” (SPOZATI [et.al.], 1998, p.49)

O regime militar instituído deixou fortes marcas na cultura de participação da população brasileira. O regime ditatorial foi centralizador e fortaleceu o processo das desigualdades sociais no Brasil. Além disso os direitos civis e políticos são negligenciados, ficamos reféns dos mandos e desmandos do regime. As políticas sociais eram utilizadas somente para manipular e forjar a opinião e vontade popular, ou seja, o governo se utiliza de programas assistencialistas, para realizar a manutenção da ordem.

“No período da ditadura militar (1964-1985) a área dos direitos civis e políticos foi amplamente afetada. “A ditadura foi antidemocrática e anticomunista, prendeu, espancou e torturou a torto e a direito, disseminou ódio e pavor, abusou do arbítrio e da repressão”. (Nogueira, 2004) Os direitos sociais, principalmente os trabalhistas foram utilizados como forma de garantir a governabilidade. Os programas assistencialistas tiveram forte apelo popular e favoreceram práticas de clientelismo e paternalismo. As medidas na área social foram em direção à construção de um corpo institucional tecnocrático em resposta às demandas sociais e do capital. Suas principais medidas foram: criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e criação do Instituto Nacional de Previdência Social com a união das CAPs e IAPs mas sem a presença de trabalhadores em sua gestão. Neste período, houve a extensão da previdência aos trabalhadores rurais (sem contribuição), aos autônomos e aos empregados domésticos”. (RIBEIRO, 2005, p.24)

No período da ditadura vivenciou-se uma repressão a participação política popular, o direito a participação foi cerceado, essa proibição e repressão da participação política gera no cenário nacional de modo que conduziu a acomodação, como se participar fosse ser reprimido a qualquer momento, a participação começa a ser vista como errado, desmoralizado, quem protesta se manifesta é tachado como vagabundo, vadio e desocupado. O correto é viver despolitizado, alheio a vida pública, assim começamos a viver um processo de amortecimento social participativo, que atinge grande parte da população, mas ao mesmo tempo vemos o nascimento e a organização social de diversos grupos políticos e populares na luta contra a ditadura.

Para fazer a manutenção da ordem social, o governo contribuiu com o fortalecimento Assistência Social, através da LBA, mesmo assim os recursos eram escassos para as políticas sociais, o discurso utilizado para justificar essa situação era o da classe dominante, que disseminava a seu ideal através da seguinte frase: vamos “deixar o bolo crescer para depois repartir”. Assim vemos a concentração de renda num crescente e percebemos que a classe trabalhadora vivendo um processo de empobrecimento social.

Desta forma podemos verificar a construção do perfil de usuário da assistência social imposto pelo regime ditatorial, vemos um usuário pouco participativo, anestesiados pelos processos repressão contínuos, que implantam a “cultura do medo”, ao mesmo tempo ele sofre as consequências do empobrecimento causado pela concentração de renda e ainda vivia uma relação paternalista-tutelada através de programas assistencialistas que visavam favorecer a governabilidade, isso era usado como moeda de troca clientelista que podiam manter a ditadura. Assim vemos se desenhar uma identidade atribuída ao usuário da assistência social que é cooptado pela relação clientelista-paternalista, anestesiado pelos sucessivos processos de repressão e vulnerabilidades pela crescente desigualdade social que o cerca.

Como reação a tal centralização, na década de 1980, advém à chamada cobertura democrática, fruto direto das crises política e econômica então existentes. Fortalecem-se movimentos sociais urbanos e rurais, bem assim o sindicalismo. Passaram a apoiar estes grupos parcelas significativas da intelectualidade e da Igreja, cujas posições, em favor dos oprimidos socialmente, fizeram prevalecer à ideia da Assistência Social enquanto direito, e não mais benevolência. Nesta trajetória, foram determinantes alguns eventos e documentos, como o relatório da Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, de maio de 1986. Em julho do mesmo ano, trabalhadores da

Legião Brasileira de Assistência – LBA realizaram seminário nacional sobre a Assistência Social em nosso país. (BATTINI, 2003, p.35)

Nesta realidade contraditória entra em cena as lutas pela retomada da democracia, como, tendo o início da redemocratização do país, que marca um denso processo de resistência, conquistas sociais, protestos e manifestações populares em busca da ampliação da cidadania. Neste percurso a política de Assistência Social é fruto da trajetória desenhada pela participação de muitos sujeitos, dentre eles usuários, profissionais e militantes políticos.

A mobilização e as lutas da sociedade civil, que ressurgiram no início dos anos 80, foram fundamentais para a ampliação dos espaços de participação democrática. Os avanços no campo dos direitos sociais, consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 (BRASIL,1988), foram resultados da mobilização e pressão desses novos sujeitos que surgiram no cenário brasileiro, conquistando espaços de participação popular. (BULLA[et.al.] 2006, p.3)

Neste cenário foi possível a construção das bases para a convocação e eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte como expressão das lutas sociais, a Constituição de 1988 foi denominada “cidadã”, por trazer muitas das demandas e necessidades da população, a partir dela, se constituiu os direitos fundamentais de todo ser humano, a partir da retomada dos direitos civis e direitos políticos, tendo como diferencial a legitimação dos direitos sociais, como processo de acesso a cidadania plena. A Carta Magna de 1988 deu uma enorme guinada em direção à concepção da proteção social como direito. A partir desse ano, a assistência social ganhou o status constitucional de política de seguridade social, passando a ser um direito do cidadão, e não um “favor” do Estado ou de entidades filantrópicas. “A assistência é uma instituição político-constitucional integrada à seguridade social, como dever do Estado, por meio de políticas públicas.” (SIMÕES, 2011, p. 31)

Com o advento da Constituição Federal de 1988 a Assistência Social passa a compor o tripé da seguridade social e a ser compreendida como direito social direcionado a quem dela necessitar. Nesta perspectiva, a Assistência Social deixa de ser uma política

de governo para se constituir numa política pública de Estado, uma política mais ampla, que garante patamares mínimos de continuidade, investimentos, e compromisso ético com a cidadania.

A Constituição Federal em vigor, ao reconhecer a Assistência social como integrante do campo da Seguridade Social, realiza a passagem, ainda que nos limites do texto legal, do universo das ações eventuais de ajuda para a órbita do direito e da responsabilidade do Estado. A carta de 1988, embora de forma tímida reconheceu o nascimento de novos direitos, em estreita consonância com as transformações sociopolíticas que se processavam na sociedade brasileira. (RAICHELIS, 2000, p.163)

Com a promulgação da Constituição Federal e as lutas pela redemocratização foi possível perceber que a população vive um novo ânimo no processo de participação política e popular e no âmbito da assistência social não poderia ser diferente. O usuário da política da Assistência Social buscava uma participação mais efetiva, porém as mudanças e reordenamento-político-administrativo não possibilitavam as condições materiais para esse novo passo na democracia participativa cidadã. Neste contexto de redemocratização temos um novo perfil de usuário em construção, que busca estratégias para efetivar sua participação através da grande abertura da “constituição cidadã”.

É importante entender que a Assistência Social tem um significativo impacto democratizante, no que tange a possibilidade de participação e controle social, bem como na ampliação dos direitos, pois a população passa a ter direitos um conjunto de benefícios, serviços, programas e projetos, destinados a todos aqueles que dela necessitar. Nestes casos selecionados por um conjunto de critérios que possibilitam as condições de acessos. (FERNANDES, 2008, p.131)

O usuário neste contexto está mais politizado pelo processo constitucional, pelas lutas e conquistas que envolveram o processo de redemocratização. Nasce na população de forma geral um sentimento de cidadania conquistada, “eu sou sujeito, sou cidadão e tenho direitos”. Percebemos o desencadear de uma autonomia com vistas ao protagonismo emergir frente aos direitos sociais assegurados a todos os cidadãos.

Com a nova Constituição Federal esperava-se também que Estado de Bem-Estar Social fosse implantado no Brasil, que houvesse uma supervalorização das políticas sociais e dos direitos humanos como um todo, porém nos anos que se seguem vivemos uma invasão neoliberal e a constituição o Estado mínimo e com ele percebemos todas as

restrições e cortes nos investimentos da área social, temos uma verdadeira chuva de privatizações. No entanto isso não travou o processo de desenvolvimento da Assistência Social, que a passos lentos “nadava contra corrente” e buscava sua regulamentação.

A onda neoliberal não veio sozinha, instaurou-se um processo de refilantropização, quando diversas entidades sociais começaram a assumir as demandas geradas pelo capital, que deviam ser atendidas pelo Estado. Desse modo constatou-se a desresponsabilização do Estado diante das políticas sociais e do serviço público em geral, gerou-se um processo atraso (retrocesso) na participação política popular, que se envolveu em ações voluntaristas em causas segmentadas. Houve neste período um clima de descrédito com os serviços públicos até mesmo com a Assistência Social que passou a ser atendida e prestada por entidades sociais e instituições filantrópicas também, ocorrendo uma quebra no processo de participação política do usuário, que estava desacreditado da efetividade desta política.

Alguns anos depois da promulgação da Constituição Federal, acompanhou-se a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, 8.742/ 1993 -, que apresenta a assistência social como primazia do Estado, regulamentada como política pública, de direito do cidadão.

“A promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, em dezembro de 1993, regulamentando a Constituição Federal, representou o reconhecimento da política pública de Assistência Social sob responsabilidade do Estado e deu início a uma das mais ricas trajetórias de política social em nosso país. Desde então, temos assistido à estruturação da política de assistência social, assentada nos princípios da descentralização e da participação social, assim como à progressiva ampliação de seu papel no âmbito da proteção social brasileira e da melhoria das condições de vida da população.” (BRASIL, 1993, p.3)

A LOAS veio regulamentar a política de assistência social e trouxe muitos avanços para a efetivação desta política pública. Com ela percebemos um crescente na participação representativa do usuário, com articulação de diversas organizações e entidades para dar representatividade as suas demandas e seus usuários, utilizando os novos mecanismos de participação que estavam sendo instalados. Apesar de haver um processo de representação, não podemos considerar esta participação legítima, pois, o usuário não era ouvido de forma direta.

A participação popular ainda é induzida, concentrada em mecanismos institucionalizados nem a perspectiva vertical e de cooptação, geralmente partindo do aparelho estatal, não há tendencialmente, mecanismos que revelem a disposição do poder público em legitimar a participação popular, o que ocorreria pela proposta do executivo ao legislativo, de complementar a Lei Orgânica do Município e as leis ordinárias, no que se refere à implantação de audiências públicas, de orçamento participativo, de conselhos regionais dos cidadãos, de unidades de informação, de plenárias populares regionais, etc. (BATTINI, 1998, p.42)

Assim podemos compreender que a participação ainda vivia processos de cooptações, que forjavam a participação do usuário levando-o a legitimar a vontade do Estado. Por isso mais uma vez temos a configuração de uma identidade atribuída que sofria os ranços das relações políticas incorporadas ao longo da história da Assistência Social. O perfil configurado para o usuário da política de Assistência Social neste contexto parece um perfil imposto pelo poder estatal, que não deseja que estes se constituam como cidadãos pensantes, reflexivos, críticos da realidade e que participem de forma consciente e efetiva na fiscalização e controle das ações do Estado burguês neoliberal aqui instaurado. Desta forma percebemos um avanço nas iniciativas, estratégias e novos mecanismos para participação, no entanto esta participação ainda se mostra muito paliativa e pouco incisiva com as ações e os investimentos do Estado em torno à política da Assistência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizando a análise da trajetória da participação do usuário na assistência social, percebemos as inferências de diversas relações de mando, tutela, clientelismo, paternalismo, relações de favor, caritativa, de repressão e de cooptação, que de uma forma ou de outra delimitaram e configuraram um perfil para o usuário da assistência social, por isso podemos dizer que tivemos a constituição de um perfil imposto ou atribuído, diante da cultura política sócio histórica do Brasil. Assim percebemos muitas vezes a construção de uma identidade forjada, que contribuía para a manutenção do sistema capitalista, ao ponto que o processo de participação política passou por avanços e retrocessos nesta perspectiva.

Portanto o usuário da assistência social teve primeiramente um perfil imposto pelas relações caritativas e de favor, num outro momento o processo de cooptação da participação seguido da questão social como caso de polícia, temos a culpabilização do usuário da assistência social. A relação clientelista, o apadrinhamento político e a tutela aparecem num ou cenário que desempodera o usuário, criando uma relação de dependência – tutelada, assim os ranços das relações políticas incorporadas ao longo da história da Assistência Social no Brasil deixaram muitas marcas até nossa conjuntura atual. Todo esse processo gerava uma relação de subordinação da classe trabalhadora diante da modernização e industrialização do país. Com o advento da ditadura militar, temos um anestesiamiento social impelido pelos processos repressão. No processo histórico da Assistência Social percebemos que a participação muitas vezes é impedida, negada mais também vivemos aberturas políticas e contextos que oportunizaram maior participação popular.

No contexto da redemocratização o usuário da política de Assistência Social buscava uma participação mais concreta, fruto da luta por direitos e conquista da cidadania. Assim temos um avanço significativo na participação popular em todo país. O usuário buscava espaços de participação, porém mesmo com o cenário político favorável ainda não existiam mecanismos que possibilitavam as condições materiais para esse novo passo na democracia participativa cidadã. Nos governos que seguiram a participação viveu processos de cooptações, que forjavam a participação do usuário levando-o a legitimar a vontade do Estado, que se desresponsabilizava da intervenção no social. Num outro contexto político percebemos uma nova guinada na participação com o controle social, porém a participação ainda é restrita, discutimos sobre as demandas e problemas que envolvem a política porém aquele que é o maior interessado neste debate ainda fica de fora deste espaço de participação legítimo.

A participação política social do usuário da Assistência Social viveu significativo processo de crescimento e amadurecimento a partir de sua regulamentação, as legislações, resoluções e documentos em torno à política em questão. A Assistência Social começa a ser encarada como política pública, temos um novo cenário de conquista de direitos, em que temos um novo perfil configurado que adquire um viés protagônico com vistas ao desenvolvimento da autonomia. Outro ponto importante foi à

implementação de mecanismos e estratégias (conferências, fóruns, conselhos, e audiências públicas) para participação, que abrem um espaço para o exercício da cidadania e da participação democrática. Assim percebemos que o usuário da Assistência Social passa a ser visto e entendido como sujeito de direito, como protagonista isso contribui para alavancar o desenvolvimento da Assistência Social. Assim num cenário positivo para a participação dos usuários, num contexto crescente de expressão das lutas, reivindicações e de consciência dos direitos dos usuários. Por fim podemos compreender que a participação política do usuário da política pública de Assistência Social se expressa no cotidiano das relações sociais, por isso está envolvida num constante movimento dialético, e, são produtos da contradição. Portanto, podemos entender que a política de Assistência Social pode contribuir para emancipação social da classe trabalhadora, ao ponto que possibilita o desenvolvimento da autonomia dos sujeitos envolvidos, sendo ele compreendido como cidadão de direitos, que ao adquirir condições materiais concretas passa a fazer história (Marx), sendo este empoderado de seu papel protagônico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATTINI, Odária; COLIN, Denise Ratmann Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt; CUNHA, Cleia Oliveira. **Assistência Social: constitucionalização, representação, práticas**. São Paulo: Veras Editora, 1998.

BATTINI, Odária; COLIN, Denise Ratmann Arruda; SILVEIRA, Juciméri Isolda; FOWLER, Marcos Bittencourt; SHONS, Selma Maria. **A Política Pública de Assistência Social no Estado do Paraná: O Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social história, significado e instrumentação**. CURITIBA: CIPEC; CPIHTS, 2003. p. 25-38.

BATTINI, Odária; COLIN, Denise Ratmann Arruda; SILVEIRA, Juciméri Isolda; FOWLER, Marcos Bittencourt; COSTA, Lúcia Cortes; KAUCHAKJE, Samira; DELAZARI, Luciene Stamato; PENNA, Manoel Camillo. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba: CIPEC, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 14ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

BONIFÁCIO, Robert. **A participação política no Brasil**. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Revista Universitária. Minas Gerais: UFMG, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília: GESST, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. A Escola de Gestão Pública Municipal – EGEM, 2006. Disponível em: http://www.egem.org.br/arquivosbd/basico/0.5057830012517469_04_ivanete_boschetti_unidade_i.pdf. Acesso em 25 de Set. de 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS**.

BRASIL. **Código de Ética Profissional do Assistente Social**. Brasília: CFESS, 1993.

BRASIL. Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. **Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**.

BRASIL. Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006 (DOU 26/12/2006). **Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH/SUAS**.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social– PNAS/ 2004**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social de Combate a Fome, 2005.

BULLA, Leonia Capaverde; LEAL; Maria Laci Moura. A participação da sociedade civil no conselho municipal de assistência social: o desafio de uma representação democrática. **Revista Eletronica da PUC/RS**. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Frevistaseletronicas.pucrs.br%2Ffojs%2Findex.php%2Ffpass%2Farticle%2Fdownload%2F973%2F753&ei=RIduUuDaE4PP2wWT2YCgCA&usq=AFOjCNG73T2kZ3f8kiemDHXf2OAmAyGBhA>>. Acesso em 30 de Out. de 2013.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**. *Pólis Papers*, n. 2, 1998. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/papers>>. Acesso em 30 de Mai. de 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FERNANDES, Solange. **Estado e Política de Assistência Social, Particularidades do Trabalho do Assistente Social nos Centros de Referência de Assistência Social do Estado do Paraná**. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP: 2008

MARTINS, Maria Lucimar Pereira; SCHIBELSKY, Simoni Michele; PAULILO, Maria Ângela Silveira; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. **O exercício da participação popular e o controle social: um estudo a partir das préconferências municipais de assistência social de Londrina**. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/marialucimar.pdf>>. Acesso em 30 de Out. de 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social: Uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Assistência Social na perspectiva dos Direitos – Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RIBEIRO, Lílian Teixeira. **Tensão entre direito e filantropia na política de assistência social: um estudo sobre o Programa Cheque Cidadão**. Departamento de Serviço Social. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 2005. Disponível em: <http://www2.dbd.pucRio.br/pergamum/tesesabertas/0310198_05_cap_02.pdf>. Acesso em 31 de Out. de 2013.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**: Mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. – 3. Ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito de Serviço Social**. – 5.ed. – São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.3)

SPOSATI, Aldaisa de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. C. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileira**. 7. Ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, A. de O. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.