

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Constituição do campo da Assistência Social no Paraná: política pública, institucionalidade e sujeitos sociais.

Curitiba: Mestrado em Sociologia da UFPR, 2004, 194 p.¹

Dione Lolis²

- Enviado em 18/06/2016
- Aprovado em 23/06/2016

A assistente social e pesquisadora no campo dos direitos humanos, políticas públicas, gestão pública e trabalho social, Jucimeri Isolda Silveira, em sua dissertação de Mestrado em Sociologia, intitulada *Constituição do campo da Assistência Social no Paraná: política pública, institucionalidade e sujeitos sociais*, defendida em 2004, na Universidade Federal do Paraná, se debruça sobre um tema de suma importância para a história e a sociologia da constituição da política de assistência social no Paraná. Ela realça o ponto de vista dos sujeitos envolvidos, que são os conselheiros estaduais – particularmente os assistentes sociais –, sobre a redefinição político-administrativa descentralizada e participativa, na direção da política enquanto um direito do cidadão e um dever do Estado.

O estudo sociológico sobre o processo de formação do campo da assistência social no Paraná abrange o período pós-promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993, que decorre da pressão dos movimentos sociais e dos pactos definidos na Constituição Federal de 1988, quando se instituiu o tripé da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social), considerado um marco no Brasil. Na Carta constitucional, a assistência social atinge o estatuto de

¹ Dissertação de Mestrado em Sociologia defendida no Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFPR no ano de 2004 realizado sob a orientação da Professora Doutora Maria Tarcisa Silva Bega. Versão integral disponível em <http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/6599>

² Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, Paraná. Doutora em Sociologia. dionelolis@uol.br; dionelolis@uel.br.

política pública, prevista como política não contributiva, voltada a quem dela necessitar e de responsabilidade do Estado.

Para desenvolver a análise das categorias empíricas do processo de formação do campo da assistência social no Paraná, na municipalização da LOAS, abrangendo o período de dez anos decorrentes da sua aprovação, contextualiza as rupturas e permanências, entre conflito e consenso, conservação e transformação, com referências centradas no pensamento de Pierre Bourdieu³, especialmente quanto à noção de *campo*. Antes, apresenta uma síntese sobre a produção legal do *campo* da assistência social no Brasil que se delineia especialmente a partir da década de 1930, e da reorganização institucional e conceitual com promulgação da LOAS, com ênfase na “reengenharia socioinstitucional”.

Enfatiza que a constituição dos espaços relacionais de poder evidencia posições contraditórias entre os sujeitos sociais, com apropriação desigual de *capitais* (*simbólico, político, cultural, social*), recorrendo a mais uma noção em Bourdieu, que vão conformando as regras e princípios que dão legalidade e legitimidade ao *campo*. Processo que proporciona e recebe influência do *habitus* dos sujeitos sociais, como construção do espaço social ordenador de práticas e de representações sociais “com meios e fins diferenciados conforme sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou transformação de sua estrutura” (BOURDIEU, 1996, p.50). Neste sentido, a noção de *capital simbólico* é tida como princípio constituinte da *violência simbólica*, na relação com demais formas de capitais, e é indispensável para a compreensão das relações sociais e institucionais que regulam a vida em sociedade.

Deixa claro que esses avanços teórico-conceituais e legais no campo da assistência são construídos na tensão entre polos opostos que movimentam a dinâmica relacional e revelam posições contraditórias dos sujeitos, tanto em relação às práticas sociais como dos argumentos elaborados no processo de descentralização político-administrativa da LOAS, tendo em vista o cumprimento das diretrizes democráticas de descentralização, municipalização e participação.

No percurso delineado por Silveira, antes de investigar a constituição da política pública de assistência social no Paraná (explicitando os mecanismos de estruturação e funcionamento do campo, seu conjunto de valores, estilo e trajetória de atores sociais que dão organicidade à institucionalidade conformada), examina o processo de formação do campo da assistência social no Brasil, analisando velhos e novos significados. Nessa análise, aborda a estreita relação com a

³ BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 3. ed. Trad. Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1996.

filantropia (e a Igreja católica), as demais políticas de proteção social e seu caráter regulatório das relações sociais nos diferentes contextos, e os campos político e intelectual – particularmente o Serviço Social, tendo em vista a sua inserção histórica nas políticas de corte assistencial, adquirindo centralidade nos processos mais recentes de ressignificação da assistência social e da própria profissão.

A presença de assistentes sociais no campo, em diferentes posições, emerge com o processo mesmo de afirmação da assistência social como responsabilidade do Estado, ainda que de forma residual e seletiva, a partir da década de 1930, no contexto de expansão do capitalismo. O processo de racionalização da assistência social, nos marcos de um padrão de proteção social meritocrático, representa o terreno de gênese e profissionalização do Serviço Social, demonstrando a relação “sincrética” entre assistência social e Serviço Social, como argumenta Silveira.

O sistema de proteção social no Brasil, que é indissociável da formação social, desde a década de 1930 passa a incorporar algumas características de outros “modelos” de Bem-Estar Social (alemão *bismarckiano*, inglês *beveridgeano*). Na Constituição de 1988, sob a lógica da gestão democrática e descentralizada da Seguridade Social, a proteção social apresenta um avanço significativo, sendo afirmada como direito de cidadania, tendo como princípio a universalização. No entanto, ainda restringe a previdência à lógica do contrato e limita a assistência social a quem dela necessitar.

No processo que levou à regulamentação constitucional da assistência social na década de 1990 (LOAS e demais normativas), foram essenciais alguns eventos e documentos produzidos pelo movimento de articulação e pactuação no processo da constituinte, assim como as forças que impulsionaram a composição socioinstitucional, especialmente no interior da categoria de assistentes sociais brasileiros.

A partir da década de 1980, a incidência dos pensadores com inspiração na teoria crítica contribuiu para uma ressignificação da concepção de Estado, espaços institucionais e da própria profissão na divisão sociotécnica do trabalho; o que não significa que a prática dos assistentes sociais tenha superado a sua gênese conservadora. O novo projeto, que estabelece uma ligação com um projeto societário em favor das classes subalternas e em defesa dos direitos sociais, se delineia e se explicita em normativas, diretrizes curriculares, na produção acadêmica, na representação profissional e em outros espaços de participação, como os conselhos de políticas públicas.

Do mesmo modo, a ressignificação conceitual da assistência social como um direito e constitutiva da ampliação da cidadania, com forte crítica à herança clientelista e com reconhecimento do seu caráter contraditório na sociedade capitalista, percorrerá o Serviço Social no final da década de 1980. Nesse processo de construção da cidadania o assistente social se vê como um dos agentes e a assistência social como o instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a questão social. É nesse campo da política social que o assistente social, mais do que outros profissionais, vai encontrar maior expressão desde então, inserindo-se nas equipes dos órgãos gestores das grandes regiões.

A implementação da LOAS gerou processos de reorganização institucional, pela formatação de novas regras e reconfiguração de poderes, e construção de instâncias de inserção dos diferentes atores inseridos no âmbito da assistência social, com diferentes posições, interesses e trajetórias. No Paraná, a formação do campo da assistência e a sua relação sincrética com a filantropia e o campo político exigiu um recorte particular, diz Silveira. Esta tem se dado a partir das práticas sociais dos agentes do campo, entre as dimensões objetiva e subjetiva, diferenciadas quanto aos graus de *capitais*, considerando os pontos de vista de alguns agentes significativos, porque investidos de poder, exercem mandato de conselheiros na instância deliberativa e fiscalizadora da política de assistência social, e possuem trajetória no processo ressignificado em quatro grandes marcos.

Do universo total de 30 conselheiros estaduais de assistência social (15 governamentais e 15 não governamentais), além dos 15 suplentes da representação não governamental, 18 participaram da pesquisa, respondendo aos questionários encaminhados por Silveira (10 governamentais e 08 não governamentais). Chama atenção que a maioria dos conselheiros é de assistentes sociais e desenvolve atividades de gestão, assessoria ou como técnico em órgãos gestores ou entidades prestadoras de serviços.

A inserção da categoria de assistentes sociais é considerada uma posição de prestígio e domínio simbólico e técnico por alguns conselheiros, tanto na esfera estadual quanto no espaço regional e local, que dificulta a participação de outros com menor domínio de alguns termos conceituais e assuntos específicos da assistência social. De outro lado, essa representação política majoritária de assistentes sociais pode significar a melhor forma de garantir a incorporação das demandas por direito no processo de construção da esfera pública e da cidadania. A participação em fóruns está relacionada à política referente e ao exercício dos mandatos nos conselhos, bem como às

demandas postas do ponto de vista técnico no acompanhamento de instâncias das políticas sociais. Essa inserção também é significativa em outros conselhos estaduais.

A análise sobre as indicações dos expoentes do campo é correlacionada com trechos extraídos dos questionários aplicados com os conselheiros, considerando as trajetórias desses sujeitos no processo de implementação da LOAS no Paraná, e indica algumas conclusões: 1) o predomínio de assistentes sociais nas instâncias do sistema descentralizado e participativo; 2) a ascensão de assistentes sociais com inserção em outros campos como a docência e pós-graduação, agregando capital cultural, e de não assistentes sociais ligados ao Ministério Público ou ao órgão gestor estadual; 3) profissionais com papel estratégico no processo de implantação da LOAS; 4) acúmulo de capitais, especialmente o social e o simbólico, nas trajetórias de assistentes sociais que ocupam postos de secretárias municipais da assistência social; 5) significativa influência da universidade nos sistemas simbólicos: produção de conhecimento, exercício da docência, articulação com instâncias do sistema, capacitação de conselheiros; e 6) relação de similaridade entre o Serviço Social e a assistência social em seus percursos históricos.

A organização e dinâmica do campo da assistência social no Paraná é marcada por quatro momentos, a partir dos diferentes contextos históricos e conjunturais. São eles: 1) mobilização da sociedade civil organizada; 2) estruturação territorializada da descentralização; 3) consolidação do sistema descentralizado e participativo; 4) construção do SUAS e dinâmica das instâncias – reestruturação das secretarias. O processo de descentralização e estruturação das instâncias regionalizadas de participação social no estado recebe destaque no cenário brasileiro com a estruturação de 12 (doze) fóruns microrregionais.

Uma conclusão da pesquisadora é que a política de assistência social no País, nos dez anos analisados, transita de política residual para política pública como direito de cidadão e dever do Estado. Nesse movimento de constituição da política de assistência social como campo, os assistentes sociais ganham uma nova visibilidade, que transita de uma posição de profissionais executores finais de programas de recorte assistencial para gestores de políticas públicas, entre protagonismo político dos profissionais (de professoras para vereadoras, deputada, consultoras e secretárias) e uma relação sincrética entre Serviço Social e assistência social, como indicam os próprios sujeitos.

Outra conclusão é sobre os interesses em disputa nesse campo permeado por valores pautados na tradição, em práticas centralizadoras ou corporativas em nome da representatividade,

que caracterizam o próprio campo na definição da assistência social como política pública de Seguridade Social: 1) os atores sociais do campo efetivam suas práticas, diferenciadas pelos capitais agregados, em condições concretas relativas à dinâmica e funcionamento das instâncias de atuação; 2) as relações estabelecidas revelam posições contraditórias no sentido da oposição entre polos que exercem poderes com pesos diferenciados (violência simbólica exercida especialmente por assistentes sociais resulta da subalternidade técnica sustentada pelos mesmos ou reforçada por outros atores); 3) a distribuição desigual de capitais é adensada na medida em que os assistentes sociais mantêm inserção em outros campos, particularmente o intelectual e o político; 4) desde a gênese do campo da assistência social, os sistemas simbólicos (universidades, Ministério Público) assumem uma função preponderante no reforço do próprio campo; e 5) apresenta instâncias de atuação, regras de entrada e permanência, grupos em posições desiguais, produção e troca de bens simbólicos.

Na análise sobre o legado da política de assistência social, sob a ótica da formação do campo nos dez anos analisados, a pesquisadora aponta a predominância de algumas dificuldades que se mantém como desafios a serem superados. Legado cultural: valores pautados no assistencialismo; afirmação de relações de ajuda e clientelismo. Legado de gestão: ações focalistas e descontínuas; fragilidade nos mecanismos de avaliação e monitoramento dos indicadores sociais e da qualidade na prestação dos serviços; débil qualificação técnica; frágil transversalidade da política, entre outros.

A contribuição fundamental da pesquisa de Silveira na área é a análise sobre a relação sincrética entre o Serviço Social e a assistência social, que se entrelaça no processo de constituição do campo em questão na história da implementação da política de assistência social no Paraná e que se confunde com a própria história de alguns sujeitos sociais com trajetórias que são significativas no mesmo campo, enquanto protagonistas no processo de ressignificação da política pública como direito do cidadão e dever do Estado. Por estas considerações, os resultados dessa pesquisa servem como referência para compreender como se constituiu o campo da assistência social em nosso estado e no país e a importância da profissão nesse processo.