

**AVANÇO OU RETROCESSO:**

**Análise da Política de Assistência Social no município de Valença (1988-1993)**

*Flavine Mara Chaves<sup>1</sup>*

**RESUMO**

Este estudo tem como objetivo contribuir para a compreensão do processo de constituição e desenvolvimento da assistência social enquanto política pública na dinâmica da sociedade Valenciana no período de 1988 a 1993. Historicamente esta política foi concebida ocupando um lugar subalterno e/ou residual na estruturação econômica ou na formação e manutenção das classes mais privilegiadas da sociedade capitalista contemporânea. Busca-se particularizar o caso brasileiro e as políticas de natureza sócio-assistencial, que impulsionada pela Constituição Federal de 1988 vem alcançando centralidade na agenda social do país. Para analisar a Política de Assistência Social é de grande relevância investigar a sua trajetória histórica, pois há um legado de concepções, ações e práticas que precisam ser capturado para compreensão de sua construção. Portanto, pensar esta área como política social é uma possibilidade recente.

**Palavras-chave:** Assistência Social, Estado, Constituição Federal, Política Social.

**ABSTRACT:**

This study aims to contribute to the understanding of the process of formation and development of social welfare as a public policy in the dynamics of the Valenciana society in the period 1988 to 1993. Historically, this policy was designed to occupy a subordinate place and / or residual economic structure or in the formation and maintenance of the more privileged classes of contemporary capitalist society. The aim is to individualize the Brazilian case and the political nature of social assistance, which prompted the Federal Constitution of 1988, has gained centrality in the social agenda of the country. To analyze the Social Assistance Policy is very important to investigate its historical trajectory, because there is a legacy of ideas, actions and practices that must be captured to understand its construction. So think of this area as social policy is a possibility recently.

**Keywords:** Social Welfare, State, Federal Constitution, Social Policy.

---

<sup>1</sup> *Mestre em História Social - USS*

## **INTRODUÇÃO:**

Este estudo tem como objetivo contribuir para a compreensão do processo de constituição e desenvolvimento da assistência social enquanto política pública na dinâmica da sociedade Valenciana no período de 1988 a 1993. Historicamente esta política foi concebida ocupando um lugar subalterno e/ou residual na estruturação econômica ou na formação e manutenção das classes mais privilegiadas da sociedade capitalista contemporânea. Busca-se particularizar o caso brasileiro e as políticas de natureza sócio-assistencial, que impulsionada pela Constituição Federal de 1988 vem alcançando centralidade na agenda social do país. Para analisar a Política de Assistência Social é de grande relevância investigar a sua trajetória histórica, pois há um legado de concepções, ações e práticas que precisam ser capturado para compreensão de sua construção. Portanto, pensar esta área como política social é uma possibilidade recente.

No município de Valença, pode-se observar que até a década de 1980, as fábricas têxteis se encontravam em plena atividade, grande parcela da população era constituída por operários. A cidade ficou famosa pelas fábricas ativas, que motivavam o deslocamento de pessoas de várias localidades para obterem produtos do município, gerando empregos e arrecadação tributária. Porém, a partir de tal década, o contexto geral da sociedade brasileira, culmina um declínio econômico, ampliando as desigualdades sociais, ficando cada vez mais notável a má distribuição de renda. Assim, a pobreza vai se converter em tema central na agenda social, devido à crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinomias entre pobreza e cidadania.

A pesquisa proposta neste estudo, tem como corte temporal os 05 (cinco) anos compreendidos entre 1988 a 1993. Pretende-se apresentar um quadro de análise do processo de afirmação da assistência social como política social, a partir do disposto na Constituição Federal de 1988 - CF/88 a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 – LOAS/93. Não se pretende com este trabalho, avaliar o órgão responsável pela execução da política de assistência social no município de Valença-RJ, e sim sua trajetória enquanto política pública e seus impactos sobre os munícipes. A metodologia será abordada através de pesquisa qualitativa e quantitativa, por entendermos que as duas abordagens se completam.

Ao desvendar a realidade há que se conhecer o objeto a ser estudado tendo como base Minayo (2007)  
concebemos campo de pesquisa como o recorte que o pesquisador faz em termos de espaço, representando uma realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objeto da investigação. (MINAYO, 2007, p.62)

Para analisar a Política de Assistência Social é fundamental investigar a sua trajetória. A Constituição Federal (1988) é um marco fundamental desse processo porque reconhece a assistência social como política social que, junto com as políticas de saúde e de previdência social, compõem o sistema de seguridade social brasileiro. Portanto, pensar esta área como política social é uma possibilidade recente. Mas, há um legado de concepções, ações e práticas de assistência social que precisa ser capturado para análise do movimento de construção dessa política social.

Buscando compreender os elementos centrais que contribuíram para que a assistência social alcançasse o status de política pública, de direito do cidadão e dever do Estado, este período foi escolhido não de forma aleatória, mas por ser grande marco dentro da política de assistência, uma vez que longe de ser um conjunto de ações benevolentes, a assistência social foi incluída em lugar de destaque, como política pública fruto de conquistas e lutas travadas desde a Constituição Federal de 1988, que a define no Art. 203 como: “A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição, à seguridade social”.

A trajetória da Assistência Social como política pública, demonstra que as inovações legais estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, por si sós, muitas vezes são incapazes de modificar de imediato o legado das práticas de assistência social sedimentadas na ajuda, na filantropia e no clientelismo, podendo se constituir em mera modernização conservadora de práticas tradicionais, apenas com um verniz mais técnico, sem uma alteração qualitativa ou sem avanços efetivos no que se refere ao recolhimento de direitos e à participação da população.

A releitura do cenário político do município de Valença-RJ na década de 1990 no que perpassa a assistência social e seus rebatimentos será de grande relevância, uma vez que se desconhece discussão sobre o assunto, assumindo desta forma uma relevância social para a cidade e seus munícipes, uma vez que se procura na história conhecer as diversas formas de poder que é utilizado pelo Estado para implementar sua legitimação. Neste sentido, este trabalho se justifica também pela ausência de estudos que analisem temas de políticas públicas voltada principalmente para experiências de cidades do interior do estado. É

significante o número de pesquisas que retratam principalmente trajetórias políticas nas grandes capitais, centrando-se em discutir a realidade dos grandes centros.

É importante ressaltar que ao contrário que foi tratado pela historiografia tradicional, onde o município de Valença sempre foi analisado como objeto de trabalhos considerados clássicos nos aspectos relacionados à escravidão, a economia cafeeira e a instalação de indústrias na cidade, há uma relevância que deve ser ressaltada neste projeto, é a contribuição científica desta pesquisa pela perspectiva oposta à tradição historiográfica local de exaltação a indivíduos com destaque social municipal, uma vez que se busca resgatar uma história ainda pouco conhecida, merecendo ser analisado à luz de um conhecimento histórico que rejeite explicações definitivas e prontas, pois ainda está sendo construída.

Destarte, nossa historiografia apresenta-se em dois blocos, a saber: as políticas públicas sociais e sua relação com o Estado; já no segundo bloco será analisada a política de assistência social dentro do quadro das políticas públicas. A importância do primeiro bloco é o de contextualizar as dinâmicas públicas e sua relação com o Estado. Buscando compreender o papel do Estado enquanto viabilizador da construção das políticas públicas, é necessário primeiramente analisarmos o conceito e como se procede ao surgimento do Estado e sua relação com a sociedade civil.

Com este estudo também será possível resgatar registros de ações, prática e lutas sociais que possibilitará recuperar a trama e os enredos dos acontecimentos sob novas óticas, apreendendo as forças sociopolíticas que atuaram, resistiram ou se opuseram às mudanças sociais.

**DESENVOLVIMENTO:**

Nesse contexto, e na “contra mão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional mundializada que o Brasil vai instituir constitucionalmente em 1988, seu sistema de Seguridade Social. As transformações estruturais do capitalismo contemporâneo atingem duramente o trabalho assalariado e as relações de trabalho, alcançam os sistemas de proteção social e a política social, encolhendo as responsabilidades públicas e valorizando as virtudes da regulação através do mercado ou transferindo parte de suas responsabilidades para o terceiro setor.

Segundo Montaña (2001) ao trabalhar o termo terceiro setor é de fundamental importância saber que as chamadas ONG's surgem nos anos 90 vinculadas aos movimentos sociais dos anos de 1970 e 1980, procurando sua melhor organização, participação, articulação nas demandas, reivindicação e lutas.

Entendendo que o fim da década de 1980 e início da década de 1990 foi um momento muito importante para a política de assistência social, uma vez que o cenário brasileiro se modifica: o neoliberalismo ganha espaço em todo o mundo, modificando os movimentos sociais não apenas em suas formas de luta, mas principalmente sua disposição para a luta. As expectativas de transformações sociais se metamorfosearam em adesão à dinâmica institucional através das parcerias. A era neoliberal retirou de cena os movimentos sociais e assumiram a centralidade na cena política as ONGs. Estas foram alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre o Estado e a população, principalmente a mais empobrecida.

Tem-se em mente, que nos textos legais (Constituição Federal, LOAS...), afirma-se a primazia do Estado na condução das políticas sociais, porém pode-se observar que o Estado, mediante o advento neoliberal, reduz sua ação social deixando de suprir as necessidades básicas da população, gerando a crise do próprio Estado e das políticas sociais. Com isso, transfere-se para o mercado, designado de segundo setor, o desempenho das funções públicas, e para o terceiro setor, a função que não interessa ao mercado, ou seja, as não lucrativas.

É neste contexto que emerge o terceiro setor, entre o setor público-estatal e o privado lucrativo empresarial, acreditando-se na emergência de uma “nova sociedade civil” alternativa. Assim, é qualificado como de origem privada e caráter público, não-governamental e não-lucrativo. Porém, pelo fato das organizações do terceiro setor não serem estatais, seu caráter não-

governamental é questionado por seguirem direta ou indiretamente, a lógica da política do governo.

Deste modo, no cenário social brasileiro dos anos de 1990, tem-se o crescimento das ONGS e das políticas de parcerias implementadas pelo poder público. Essas tendências são faces complementares das novas ênfases nas políticas sociais contemporâneas.

Este fato é um reflexo do processo acirrado de globalização que se intensifica nesta década, pretendendo reduzir o papel do Estado, desqualificando-o enquanto promotor de políticas sociais redistribuidoras de renda, reduzindo os orçamentos destinados a essas políticas e eximindo o Estado destas responsabilidades. Este, por sua vez, se justifica na existência de escassez de recurso, o que geraria um déficit financeiro para sustentar políticas e serviços sociais e assistenciais, levando-o a uma crise fiscal.

Dentro dessa visão, entra em cena, a questão das “parcerias” entre Estado e terceiro setor. Os movimentos sociais e as ONGS a eles ligadas da década de 1970 e 1980 desenvolviam uma estratégia de enfrentamento, de demanda/pressão contra ou dirigida ao Estado. Contudo, nos anos de 1990, eles passam a incorporar um comportamento de parceria, de articulação com o mesmo. Assim, o Estado torna-se um verdadeiro subsidiador e promotor das organizações e ações do terceiro setor.

Observa-se que os anos de 1990, o que se tem são os movimentos e organizações do terceiro setor desenvolvendo uma prática não-política (despolitização do terceiro setor), mas harmônica, integradora, de parceria, visando o bem comum e não os interesses de classes: as ONGS cidadãs, os indivíduos solidários, as empresas cidadãs, o Estado parceiro. Faz-se presente a negociação e entendimento “civilizado” no lugar de lutas, parcerias no lugar de enfrentamento, harmonia e engajamento no lugar dos interesses antagônicos.

Efetivamente, uma retomada analítica das políticas sociais brasileiras no final do milênio, apesar da Constituição Federal de 1988 revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Destarte as políticas sociais acabam sendo o lugar dos não direitos e da não cidadania, lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A presente discussão tem a intenção de fomentar reflexões acerca das conquistas das políticas sociais públicas no Brasil, em especial, a Assistência Social, que desde a Constituição Federativa do Brasil de 1988 foi promulgada como uma política de direito para todos aqueles que dela necessitam, independentemente de contribuição. Para tal análise, é preciso remeter-se ao resgate histórico que enfatizaram as ações políticas no âmbito da Assistência Social para discutir se tal política trata-se de um espaço de conquistas ou retrocessos no país.

Desse modo, as políticas sociais públicas só podem ser pensadas politicamente, sempre referidas a relações sociais concretas e como parte das respostas que o Estado oferece às expressões da “questão social”, situando-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais. Ao colocar a “questão social” como referência para o desenvolvimento das políticas sociais, esta se colocando em questão a disputa pela riqueza socialmente construída em nossa sociedade. “Questão que se reformula e se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de uma questão estrutural que não se resolve numa formação econômico social por natureza excludente” (YAZBEK, 2003).

Afirma Sposati (2004), que a Assistência Social, garantida na Constituição Federal de 1988 contesta o conceito de “(...) população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” tendo, portanto, como público alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente à população pobre.

A Constituição Federal de 1988 ofereceu a oportunidade de reflexão e mudança, inaugurando um padrão de proteção social afirmativo de direitos que superasse as práticas assistenciais e clientelistas, além do surgimento de novos movimentos sociais objetivando sua efetivação.

Nesse movimento de intenso debate, são questionadas a burocratização e a seletividade que dificulta o acesso às políticas sociais; a centralidade de poder estatal que não se adapta às diferentes realidades; o caráter pontual, fragmentado e emergencial das ações e a falta de mecanismos de participação popular. Ainda, cabe trazer para o debate o marco histórico do terceiro setor, a Constituição Federal de 1988 que prevê o trabalho das organizações governamentais em parceria com entidades da sociedade civil e filantrópicas, incluindo seu

financiamento, como também todo processo legal que direta ou indiretamente, regulamentam a constituição e atividade das entidades que compõem o terceiro setor.

Propõe que esta pesquisa possa responder algumas indagações, visto que, não se conseguiria esgotar todos os questionamentos pertinentes a esta temática, devido sua complexidade e o tempo disponível. Os caminhos a percorrer durante a pesquisa surgirão conforme forem obtendo os resultados, bem como as possibilidades e/ou dificuldades a serem encontradas.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

COUTINHO, R. Iniquidade Social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. Brasília: **IPEA, Texto para Discussão n. 971**, 2003.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FERREIRA, Luiz Damasceno. **História de Valença 1803-1924**. Ed. Valença SA 1978.

GOHN, M. G. **História dos Movimentos Sociais: uma construção da cidadania dos brasileiros**. 2. ed., Mar. 2001. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1995.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IÓRIO, José Leoni. **Valença de Ontem e de Hoje 1789-1952**. Valença. RJ. 1952.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SPOSATI, A. O. (Coord). **A Assistência Social no Brasil 1983-1990**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992.

YASBEK, M.C. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS . **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

TJADER, Rogério da Silva. **Uma pequena história de Valença**. Valença: Editora Valença, 2003.

