

CONTROLE SOCIAL E SUJEITOS POLÍTICOS: A CONTRIBUIÇÃO DA EDUCAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FRANCISCA RODRIGUES DE OLIVEIRA PINI ¹

NATÁLIA CAETANO DA SILVA ²

RESUMO

Os instrumentos políticos de participação popular, conquistados a partir da Constituição Federal de 1988, e a construção da participação ativa dos sujeitos no contexto da Política de Assistência Social, de modo especial da população atendida pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS), nos mobilizaram a refletir a contribuição do trabalho profissional, por meio da educação popular e a inserção dos sujeitos em diferentes espaços da esfera pública.

PALAVRAS-CHAVE

Assistência Social. Controle social. Sujeitos políticos. Educação popular.

1. Francisca Pini. Doutora e mestre em Políticas Sociais e Movimentos Sociais pela Pontifícia Universidade Católica - São Paulo. Diretora Pedagógica do IPF. Integra a luta por direitos humanos de Crianças e Adolescentes. É sócia fundadora do Centro de Direitos Humanos e de Defesa dos Direitos da Criança, Adolescente e Juventude Paulo Freire (CEDHECA Paulo Freire). Filiada à Associação Nacional de Direitos Humanos - Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP). É organizadora do livro *Educação, participação política e direitos humanos* (São Paulo. Editora Instituto Paulo Freire, 2011).

2. Natália Caetano da Silva: Mestre em Energia e Sociedade pela Universidade Federal do ABC - UFABC (2013) e especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP (2015). Bacharel em Sociologia e Política pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo (2007). Atualmente é educadora no Instituto Paulo Freire.

ABSTRACT

The political instruments of popular participation, achieved since the Federal Constitution from 1988, and the construction of the active participation of the subjects in the political context of social assistance, specially of the assisted population by the Social Unique System of Assistance (SUSA), mobilize us to reflect about the professional working contribution, through popular education, in the insertion of the subjects in the different spaces of the public sphere.

KEYWORDS

Social Assistance. Social control. Political subjects. Popular education.

INTRODUÇÃO

Os instrumentos políticos de participação popular, conquistados a partir da Constituição Federal de 1988, e a construção da participação ativa dos sujeitos no contexto da Política de Assistência Social, de modo especial da população atendida pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS), nos mobilizaram a refletir sobre a contribuição do trabalho profissional, por meio da educação popular, e a inserção dos sujeitos em diferentes espaços da esfera pública.

Estimular no cotidiano das práticas profissionais o exercício para e pela cidadania da população atendida tem sido um desafio para os(as) trabalhadores(as) da Assistência Social.

CONTROLE SOCIAL

A partir de 2004, a Assistência Social passou por mais uma etapa na sua consolidação como política social: a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), contido na Política Nacional da Assistência Social (PNAS, Resolução CNAS 145/2004), na Norma Operacional Básica (NOB, Resolução CNAS 33/2012) e na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH, Resolução CNAS 269/2006). Mais recentemente, a Lei nº 12.435/2011 fez alterações no texto original da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para incorporar e solidificar os avanços trazidos com a regulamentação do SUAS.

Com a conquista do SUAS, a Política da Assistência Social passou a ser concebida de forma articulada e integrada. Os princípios da matricialidade familiar e a descentralização dos serviços no território de moradia da população atendida desafiam, ainda, os profissionais a planejarem de forma participativa suas ações, por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS), que se tornaram referência na garantia do atendimento no território. Para assegurar este processo efetivo de participação, os(as) trabalhadores(as) da Assistência Social estão sendo desafiados(as) a refletir sobre o sentido que atribuem a esta política junto à população e provocados a construir canais de participação com a população para assegurar o controle social das ações desenvolvidas pelo Estado.

Desde a Constituição Federal de 1988, quando se conquistou na norma jurídica o direito à participação, por meio de representações, nos espaços que decidem os rumos públicos, foram criados diferentes instrumentos políticos: Conselhos de Política Pública, Comitês, Conselhos Gestores das Unidades Básicas de Saúde, Orçamento Participativo, dentre outros.

E porque lido com gente, não posso, por mais que, inclusive, me dê prazer entregar-me à reflexão teórica e crítica em torno da própria prática docente e discente, recusar a minha atenção dedicada e amorosa à problemática mais pessoal deste ou daquele aluno ou aluna. Desde que não prejudique o tempo normal da docência, não posso fechar-me a seu sofrimento ou à sua inquietação

porque não sou terapeuta ou assistente social. Mas sou gente (FREIRE, 1996, p. 91).

Desse ponto de vista do qual concordamos, não se trata, portanto, de trabalhar na perspectiva de dois polos, mas de construir consensos dentro da diferença, por meio do debate, da disputa de projetos e da correlação de forças.

Esses instrumentos políticos vão influenciar o exercício profissional, na medida em que a população se envolve com as políticas públicas e a intervenção do profissional faz com que essa população se perceba como sujeito atuante nestes espaços e contribua com a participação política, de forma a construir ou reelaborar outras políticas públicas.

“Um dos principais desafios da formação e do exercício profissional é a dimensão política na atuação cotidiana” (MOTA, 2014, p. 695), pelo fato da intervenção profissional afetar decisivamente a vida das pessoas envolvidas. Por isso, há a necessidade da análise sobre as determinações sociopolítica, culturais e econômicas para compreender a realidade social, pois elas revelam dados que impactam a vida cotidiana.

Este processo que envolve ação-reflexão-ação ocorre na relação entre sujeitos e o trabalho profissional, que é referenciado pela teoria social crítica, a qual é compreendida como aquela que oferece elementos teóricos que partem do geral ao particular e vai tecendo as mediações entre o singular e a totalidade para possibilitar leituras mais abrangentes do real e compreender que as soluções não estão na imediaticidade das ações.

Na atual Norma Operacional Básica (NOB/SUAS 2012), o processo de construção conjunta está previsto no diagnóstico socioterritorial, que por sua vez é um dos elementos do Plano Municipal da Assistência Social:

O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades (Resolução CNAS 33/2012, Art. 20, parágrafo único).

No desafio de planejar a dimensão educativa da Assistência Social podemos nos valer do processo de Leitura do Mundo, que pressupõe uma imersão no território para apreendê-lo em sua totalidade. Esta ação planejada coletivamente promove, nos sujeitos, uma compreensão da realidade em suas múltiplas dimensões: cultural, socioambiental, política, econômica. Este processo contribui com a compreensão da realidade e das dimensões da vida cotidiana.³

3. Conforme o processo formativo desenvolvido por meio da assessoria do Instituto Paulo Freire nos municípios de Campinas (2012 a 2014) e Franca (2013 a 2015), aos(as) trabalhadores(as) da rede socioassistencial, foi possível observar a densidade do trabalho educativo desenvolvido pelos CRAS/CREAS e SCFV. A sistematização do processo foi publicada pelos respectivos municípios, conforme consta nas referências deste artigo.

Sabemos que as ações humanas afirmam-se e negam-se em condições historicamente determinadas. Dessa forma, partimos da concepção de que a formação permanente é um imperativo e uma necessidade para a construção de uma esfera de cidadania ativa (BENEVIDES, 1991), na medida em que requer aceitar os riscos de construir o novo e produzir novas respostas profissionais as múltiplas expressões da questão social, que neste século XXI estão cada vez mais amplas. A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado (IAMAMOTO, 2003, p.16).

As diversas expressões da questão social nos desafiam a produzir respostas para o seu enfrentamento. A intolerância e a apatia são expressões deste século e isso nos exige, cada vez mais, adensar as análises críticas sobre a realidade. As estratégias a serem formuladas requerem escolhas teórico-metodológicas e ético-políticas para a luta e a defesa de um projeto de emancipação humana.

O projeto conservador, defensor da redução das políticas sociais e consequente desresponsabilização do Estado no atendimento à população, somado à precarização do trabalho, tem afetado diretamente o exercício profissional, no que se refere à articulação e mobilização social.

A participação direta na Assistência Social, como exercício de cidadania ativa favorece o desenvolvimento de uma nova cultura política capaz de mobilizar a população para instituir processos coletivos que interfiram na gestão da própria cidade e do campo.

Neste contexto adverso à mobilização social, a Política de Assistência Social, por meio de seu conjunto de normativas, como LOAS, PNAS, NOB-SUAS, entre outras, orienta para o reordenamento das práticas assistenciais, propondo romper com o assistencialismo ainda presente na ação profissional dos(as) trabalhadores(as) da área. Suscita a prática profissional promotora da emancipação humana, por meio de programas, projetos e serviços que subsidiem e instiguem a população a refletir sobre o sistema social vigente, as causas dos problemas sociais vivenciados, as condições de exploração, violência e desigualdade.

TRABALHO PROFISSIONAL, SUJEITOS POLÍTICOS E EDUCAÇÃO POPULAR

A Política de Assistência Social se articula com a luta histórica pela construção dos direitos humanos, à medida que reconhece os espaços de participação política como locus de socialização do poder, que compreende essa construção como processo histórico, fruto de lutas sociais e estímulo à cidadania dos sujeitos sociais, afirmando o ser humano como sujeito e protagonista da sua própria história.

Os(as) trabalhadores(as) do SUAS, seja na execução direta, na gestão, no planejamento ou outra função que integre esse sistema precisam disputar cada espaço da execução da política e desenvolver ações com a população que apontem para a participação popular e o seu engajamento na luta histórica contra a desigualdade e a justiça social.

Para tanto, o exercício da profissão exige um sujeito profissional que tenha competência para propor e negociar com a instituição em que atua os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e atribuições profissionais. Requer ir além das rotinas institucionais para buscar apreender, no movimento da realidade e na aproximação das forças vivas de nosso tempo, tendências e possibilidades presentes, passíveis de serem apropriadas pelo profissional e transformadas em projetos de trabalho (IAMAMOTO, 2014, p. 611).

Neste sentido, a autora Marilda Iamamoto adverte que trabalho profissional não se confunde com política pública, embora a política pública seja uma mediação necessária no sistema capitalista. O trabalho profissional exige tomada de decisão, engajamento político e teórico, para compreender a dinâmica da sociedade e do próprio espaço sócio-ocupacional.

Por isso, avançar na construção da intervenção profissional, de modo que ela impregne de sentido a vida da população, exige um profundo trato teórico-metodológico e ético-político no desenvolvimento do trabalho cotidiano.

Avaliando a recentemente aprovação da Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015 – que caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006 –, percebemos o quanto os usuários ainda estão distantes da condição de sujeitos da política. Isso ocorre porque, historicamente, a Assistência Social foi tratada pelo viés assistencialista e da benemerência. Ser política de direitos e com caráter de promover aos sujeitos acesso a direitos é muito recente na história brasileira.

Desse modo, cidadania ativa é incompatível com a sociabilidade capitalista. Por isso que o Serviço Social brasileiro, nos órgãos de sua direção (CFESS/CRESS, ABEPSS e ENESSO), está na contramão desse sistema. O desafio posto na base da profissão é a luta pela defesa intransigente dos Direitos Humanos de toda a população na direção da emancipação humana, muito além da emancipação política. Inscreve-se como reconhecimento da necessidade de supressão de relações de exploração e dominação e incitam a ruptura da ordem vigente.

Construir a identidade da Política da Assistência Social inserida no campo das políticas públicas, é fruto de luta e conquista, particularmente de algumas categorias profissionais historicamente comprometidas com essa política, e com os princípios de cidadania e direitos humanos, como (os)as assistentes sociais.

A gestão da Política de Assistência Social no território é desenvolvida pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Estes espaços podem ser potencializados com recursos metodológicos para ampliar a participação da população. Faz-se necessário o aprofundamento da concepção de território na assistência social, enquanto categoria de implantação de análise da Política de Assistência Social. Os Centros de Referência da Assistência Social são expressões da materialização da territorialidade da Política de Assistência Social, no sentido da gestão territorial, na direção do plano de desenvolvimento do território. Estas questões estão em construção, mas é possível afirmar que há um campo fértil para os(as) assistentes sociais trabalharem com a perspectiva da organização popular e

com a efetiva participação da população na construção da Política de Assistência Social, na perspectiva da garantia dos direitos.

O exercício profissional se depara cotidianamente com um rol de documentos orientadores da gestão estatal que expressam significados que, a priori, não dialogam com um projeto emancipador, mas podem ser utilizados para potencializar ações emancipadoras. A definição de busca ativa expressa essa afirmação:

A busca ativa refere-se à procura intencional, realizada pela equipe de referência do CRAS, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território. Tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social, para além dos estudos e estatísticas. Contribui para o conhecimento da dinâmica do cotidiano das populações (a realidade vivida pela família, sua cultura e valores, as relações que estabelece no território e fora dele); os apoios e recursos existentes e, seus vínculos sociais. (Orientações Técnicas para os CRAS – MDS, 2009, p. 29)

Problematizar, portanto, os marcos históricos e teórico-metodológicos que demarcam a relação Estado/Sociedade, a luta da classe trabalhadora por uma reprodução social digna, os direitos humanos como instrumento de luta contra o capital e a educação em direitos humanos como possibilidade de ressignificação dos serviços de proteção social, constitui um exercício indispensável para reflexão da educação em direitos humanos no contexto da Política de Assistência Social. Logo, é a partir do olhar profissional sobre o território que se dá o desenho do trabalho social a ser desenvolvido com a população.

A histórica contribuição da educação popular crítica, como legado da América Latina que surge como contraponto à ideologia dominante de educação, na década de 1960, pode ser uma concepção que deve ser somada ao trabalho profissional.

Percebemos a dificuldade de articulação entre formação e exercício profissional, quando nos deparamos com ações profissionais que exigem processos que envolvam a população nos espaços da esfera pública.

A educação popular, conforme Gadotti (2014), Brandão (2006), Torres (1997), Beisegel (1974), Torres (1987) e Freire (1983), contribuiu com a aglutinação de diversos movimentos de cultura popular de estudantes e de intelectuais engajados na luta pela educação emancipadora, e criou unidade de resistência na América Latina, nas décadas de 1960 e 1980, nos diversos períodos de ditaduras militares.

No Serviço Social, o debate da educação popular a partir da década de 1990 perdeu espaço. Atribuímos esse distanciamento a algumas leituras distorcidas da educação popular, como aquela que está relacionada ao trabalho com a população de forma espontânea, sem método, ou seja, sem reflexão teórico-crítica.

Entendemos que há uma estreita relação entre a educação emancipadora e a educação popular. O educador Paulo Freire (1921-1997) afirma que:

Estamos convencidos de que qualquer esforço de educação popular, esteja ou não associado, a uma capacitação profissional, seja no campo agrícola ou no industrial urbano, dever ter (...) um objetivo fundamental: através da problematização do

homem-mundo ou do homem em suas relações com o mundo e com os homens, possibilitar que estes aprofundem sua tomada de consciência da realidade da qual e com a qual estão (1983, p. 65).

Este legado de Paulo Freire foi e continua sendo reconhecido mundialmente por intelectuais no campo da esquerda. A autora Agnes Heller, durante sua participação na mesa final do Encontro Internacional Paulo Freire, em Turim, Itália, em 2014, afirmou: “Paulo Freire foi o primeiro educador a mostrar ao mundo que existia uma educação autoritária, com a obra *Pedagogia do Oprimido*”.

A educação popular passou por vários processos educativos e organizativos, desde a busca da conscientização até a defesa dos direitos humanos. A contar da experiência das comunidades de base, que lendo o mundo liam a palavra e recriavam a religiosidade popular, até aqueles que buscavam criar uma nova economia popular a partir das experiências de solidariedade comunitária (GADOTTI; TORRES, 1994, p. 8).

A concepção de educação popular é alicerçada na soberania popular e atua na contramão da dominação capitalista. Por isso, seu processo metodológico é formulado sempre com os sujeitos numa relação de horizontalidade.

Nesta perspectiva é que citamos Campinas (2012 a 2014) e Franca (2013 a 2015) – municípios do estado de São Paulo, nos quais o Instituto Paulo Freire assessorou a Política de Assistência Social e o processo formativo – onde se promoveu, ao conjunto dos(as) trabalhadores(as) desta política, a apreensão dos princípios da educação popular crítica como possibilidade para ampliar a participação popular nos espaços de construção da Política de Assistência Social.

Evidentemente que há um longo caminho a ser percorrido para assegurar a participação da população no controle da esfera pública, mas o exercício profissional tem contribuído em vários contextos para esse impulsionamento. A apreensão das particularidades da educação popular para mobilizar a população à participação ativa na Política de Assistência Social é uma possibilidade dos(as) trabalhadores(as) nas lutas cotidianas contra a sociabilidade capitalista.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** (ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho). São Paulo: Cortez, 1995.
- BEISEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular**. São Paulo: Pioneira, 1974.
- BENEVIDES, Maria Victoria. **Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1991.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é Educação Popular**. São Paulo: Brasiliense, 2006. (Primeiros Passos; 318).
- CHAUÍ, M. **Conformismo e resistência**. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- COMPARATO, F.K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DOWBOR, Mônica. **Sujeitos da Assistência Social, Estado, entidades assistenciais, assistentes sociais e usuários na trajetória da Assistência Social entre 1974 e 2005**. Mimeo, 2009.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. 33 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.
- FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- GADOTTI, M. **Pedagogia de la terra**. Xàvita: Edicions del CREC, 2004.
- _____. **História das ideias pedagógicas**. 8. ed. São Paulo: Editora Ática, 2014. v. 1. 319 p.
- _____. **Por uma política nacional de educação popular de jovens e adultos**. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2014. v. 1. 40 p.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere - v. 2. - Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- _____. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira SA. 1982.
- HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A formação acadêmico-profissional no Serviço Social Brasileiro**. São Paulo: Cortez. Serviço Social & Sociedade. n. 120, p.602, out/dez. 2014.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

INSTITUTO PAULO FREIRE. **Boletim UniFreire** (on-line). São Paulo, edição 3, maio de 2014. Disponível em: <<http://boletim.unifreire.org/edicao03>>.

LIBERATTI, W.D. & CYRINO, P.C.P. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: 1997.

LONGO, I.S. **O aprendizado da participação política: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA/SP**. São Paulo: Mestrado - FEUSP, 2003.

_____. **Conselhos Tutelares e Escolas Públicas de São Paulo: O diálogo preciso**. São Paulo: Doutorado - FEUSP, 2008.

MDS. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, 2009.

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PERES. Gislaíne Alves Liporeni (et al.). (orgs.) **Reordenamento Institucional da Política de Assistência Social do Município de Franca: Reflexões teórico-metodológicas para o trabalho cotidiano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2016.

PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira. **Os Desafios do CONDECA/SP na Implementação dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Dissertação Mestrado: PUC/SP, 2000.

_____; SILVA, José Genivaldo; NETO, Paulo Araújo. A Educação Popular em Direitos Humanos no processo de alfabetização de jovens, adultos e idosos: uma experiência do projeto MOVA Brasil. In: **Revista UniFreire**, on-line. São Paulo, ano 2, edição 2, p. 111, 2014. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/images/pdfs/revista_unifreire_2.pdf> ISSN 2357 7266.

_____; ADRIANO, Ana Lúcia. Educação em Direitos Humanos – abordagens teórico-metodológica e ético-política. In: PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira; MORAES, Célio Vanderlei (org). **Educação, Participação Política e Direitos Humanos**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2011.

RAICHELIS. Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1998.

TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Educação Crítica & Utopia: perspectivas para o século XXI**. São Paulo: Cortez, 2006.

TORRES, Rosa Maria (Org.). **Educação Popular: um encontro com Paulo Freire**. São Paulo: Loyola, 1987.

VALENTE, Jane e SENRA, Carmem M.G. **A Educação Popular no reordenamento institucional da Proteção Social Básica de Campinas**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015.