



Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu

AS ATUAIS TENDÊNCIAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Laise Mendes Pedroso

Manhuaçu /MG

2012

FICHA CATALOGRÁFICA

P372a Pedroso, Laíse Mendes.
 As atuais tendências da assistência social no Brasil /
 Laíse Mendes Pedroso. – Manhuaçu, 2012.
 85f.

 Monografia (Curso de Serviço social) –
 Centro Superior de estudos de Manhuaçu - FACIG

 1. Política social. 2. Contra - reforma neoliberal. 3.
 Assistência social
 I. Título.

FACIG

CDD - 361.981

Laise Mendes Pedrosa

As atuais tendências da Assistência Social no Brasil.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso Superior de Serviço Social da Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu, como requisito parcial à obtenção do Título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Márcia Helena de Carvalho

Manhuaçu – MG

2012

Laise Mendes Pedroso

As atuais tendências da Assistência Social no Brasil.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso Superior de Serviço Social da Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu, como requisito parcial à obtenção do Título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Márcia Helena de Carvalho

Banca Examinadora

Data de Aprovação: ____ de _____ de _____.

Orientadora: Márcia Helena de Carvalho.

Convidada: Ruteléia Cândida de Souza Silva.

Convidada: Noêmia F. Silva Lopes.

Manhuaçu - MG

2012

Agradecimentos

A meus pais “Lúcio e Margarete”, pois de vocês recebi o dom mais precioso do mundo “a vida”, e por isso serei infinitamente agradecida, mas vocês não se contentaram e mais uma vez me presentearam abrindo as portas para o meu futuro através do estudo. Principalmente ao meu filho *David*, que me deu força e coragem para seguir em frente. É por isso que essa vitória também é de vocês, pessoas guerreiras que trabalharam dobrado para eu conseguir essa vitória, ofereço a vocês a minha conquista com a mais profunda admiração e respeito. Amo vocês!

A *Marília* minha amiga e companheira, e todos os meus colegas de faculdade, que nos momentos de desânimo me deram força para não desistir. Também quero agradecer a minha professora e orientadora *Márcia*, que representa a minha formação, sabedoria e vontade de seguir em frente, que me ensinou a lutar pelos meus sonhos, sendo uma amiga e companheira nas horas difíceis e alegres durante minha trajetória, e um exemplo de profissional que quero seguir daqui em diante, obrigada por tudo. Enfim, a todos que dividiram comigo angústias, frustrações e finalmente a alegria da vitória.

Agradeço a Deus nosso Pai Celestial, que na sua infinita bondade e misericórdia permite que realize meus sonhos e objetivos, concedendo-me todos os dias forças necessárias para concretizá-los... Muito Obrigado!

“Quando se fala de possibilidades da política resolver conflitos não é só porque ela é uma das formas de regulação, mas porque ela, assim como tudo que lhe diz respeito (incluindo o Estado), é dialeticamente contraditória – isto é, não contém apenas aspectos positivos. A ela estão associadas coisas tão complicadas – poder, autoridade, interesses, ambições, força e persuasão, leis e armas, afeto e repressão – que seria impossível a política ser apenas e tão-somente expressão do justo, do correto, daquilo que é bom.”

Marco Aurélio Nogueira.

RESUMO

O presente trabalho relata as atuais tendências da Assistência Social no Brasil. Faz uma conexão com o contexto estrutural do capitalismo e com as diretrizes e princípios da Política Nacional de Assistência Social, destacando seus fatores históricos políticos e econômicos que as determinam, e suas implicações para a atual conjuntura. Como recurso metodológico para essa análise, utilizou-se o método crítico-dialético fundamentado na análise marxista buscando compreender a realidade em uma totalidade concreta, inscrevendo o objeto de estudo em um contexto marcado por contradições e mediações. Como técnicas de coleta de dados foram aplicadas elementos da pesquisa bibliográfica e documental como formas de reunir elementos teóricos e analíticos para compreender o objeto de estudo. Além disso, foi realizada análise de discurso dos principais autores que discorrem acerca desse tema. O trabalho apresenta, portanto, a reflexão de que a tendência de dar centralidade à Assistência Social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais e alternativa corretora da “questão social” é inteiramente funcional ao grande capital internacional.

Palavras-chave: Política Social, Contra - Reforma Neoliberal, Assistência Social.

ABSTRACT

This paper aims to report the current tendencies of Social Assistance in Brazil. It makes a connection between capitalism structural context and guidelines and principles of Social Assistance National Politics, emphasizing its political historical and economics factors that determine them and its implications for the current situation. The methodological resource used is the critical-dialectical method based on Marxist analysis intending to understand de reality in a concrete totality, identifying in the object of study inserted in a context of contradictions and mediations. The data collection technique consisted in elements of bibliographic and documental research as the instrument to combine theory and analytic elements in order to understand the object of study. Moreover, it was made an analysis of main authors' speech that discuss about this subject. Therefore, this paper represents a reflection about the tendency of giving centrality to Social Assistance as a mechanism that faces the social difficulties and it is also a corrective alternative of "social question" which is completely functional to the major capital international.

Key-words: Social Politic, Neoliberal Counter- Reform, Social Assistance.

LISTAS DE SIGLAS

BID – Banco Internacional de Desenvolvimento.

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento.

BPC – Benefício de Prestação Continuada.

CAPs – Caixas de Aposentadorias e Pensão.

CEPAL – Comissão Econômica Para América Latina.

CF88 – Constituição Federal de 1988.

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas.

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social.

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social.

FACIG – Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu.

FHC – Fernando Henrique Cardoso.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensão.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social.

LBA – Legião Brasileira de Assistência Social.

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social.

NOB – Norma Operacional Básica.

PDRE – Plano Diretor de reforma do Estado.

PETI – Programa a Erradicação do Trabalho Infantil.

PNAS – Política Nacional de Assistência Social.

PROJOVEM _ Adolescente

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação.

SNAS – Sistema Nacional de Assistência Social.

SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

SUS – Sistema Único de Saúde.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e Cultura.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	9
2. A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL E SUAS CONTRADIÇÕES: GARANTIA DE DIREITOS X REFORÇO AO ASSISTENCIALISMO PATERNALISTA?	12
2.1 As particularidades da formação histórica brasileira e as Políticas Sociais: o “moderno” se constrói por meio do “arcaico”.....	12
2.2 O debate em torno da contraditoriedade das Políticas Sociais no Brasil.	24
3. AS CONFIGURAÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E SEUS COMPROMETIMENTOS.	39
3.1 A trajetória histórica da Assistência Social como Política Pública não contributiva.	39
3.2 O processo de implantação das SUAS: avanços e limites na garantia de direitos.	54
3.3 As atuais tendências da Assistência Social no Brasil.....	67
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
5.REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	82

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar as “atuais tendências da Assistência Social no Brasil”, explicitando os fatores históricos políticos e econômicos que as determinam, e suas implicações para a atual conjuntura brasileira.

O ponto de partida é compreender a trajetória das políticas sociais brasileiras, partindo de um breve resgate da passagem do capitalismo concorrencial, resgatando o surgimento histórico desta política a partir da intensificação das expressões da “questão social” no capitalismo monopolista. A política social é um conjunto de medidas adotadas pelo Estado capitalista frente às expressões da questão social, como forma de mediar o conflito de classes. Portanto, é um campo de contradições, legitima a ordem posta e também estende direitos sociais. Ela tem como finalidade assegurar as condições necessárias para a produção e a reprodução do capital e da força de trabalho, a partir da garantia do bem estar dos membros da sociedade (BEHRING, 2009).

De acordo com Mandel (1997) o Estado é perpassado por contradições. De um lado, o interesse da classe burguesa subjaz na aparente neutralidade do Estado, este é de fato um legítimo defensor do capital. Mas, por outro lado, o Estado é um campo de luta entre as classes, e a partir dele também é possível que o proletariado imponha seus interesses, ainda que a ordem posta seja mantida. Há uma relação entre o capital, o Estado e o trabalho que incide sobre a política social que se configura como um campo contraditório, atendendo ao mesmo tempo capital e trabalho.

Essa guinada à direita se deve aos desdobramentos políticos, econômicos, sociais e culturais da crise, visto que o conjunto das decisões da burguesia diante destes desdobramentos intensificou as manifestações da questão social, ao mesmo tempo em que impôs a redução dos investimentos em políticas sociais. Daí centralizar as ações de contenção da pobreza, que também serviria para a redução da inquietação social (MAURIEL, 2008). Para ela, esse discurso foi elaborado e disseminado pelos organismos internacionais – Banco Mundial e FMI – após a crise de 1970. Tratava-se de reduzir a proteção social como políticas de “alívio” da pobreza, inaugurando uma nova concepção de política social. As “novas políticas sociais” ou “políticas sociais de nova geração” são caracterizadas pela forte presença do terceiro setor,

pelas parcerias, pelo incentivo ao empreendedorismo e pela focalização (MAURIEL, 2008).

Como vimos, foi a partir da década de 1980, devido às modificações postas pela Carta Magna de 1988, que a assistência social assumiu uma nova condição: passou a contar com um paradigma norteador; ganhou um novo significado, do ponto de vista conceitual; foi introduzida nos debates de diversas ordens – nas universidades, no campo jurídico, no legislativo (PEREIRA, 2009). No entanto, ao contrário do que era esperado, as gestões dos presidentes Collor/Itamar, FHC, Lula atuaram na contramão daquilo que foi instituído na CF, para destituir o caráter de direito adquirido pela assistência social.

Data desse período a ofensiva das classes dominantes em dar centralidade à Assistência Social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais típicas das relações que se estabelece no capitalismo. Instala-se um período no qual à Assistência Social, mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social (MOTA, 2010, p. 16).

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social. As tendências da Assistência Social revelam que, além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir também desempregados passam a compor a clientela.

Nesse sentido, a escolha desse tema está vinculada a minha inquietação diante da realidade vivenciada ao longo do período de estágio, no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS de Matipó - MG. Onde foi possível perceber, através dos programas sociais de transferência renda o discurso governamental em torno do “combate a pobreza” o interesse em fomentar a “equidade” através de “condicionalidades”, possibilitando estabelecer as bases de um novo clientelismo, com todas as implicações eleitoreiras possíveis.

Quanto ao método, este estudo utilizou o método crítico dialético, fundamentado na análise marxista, o que possibilita a apropriação dos fatores que determinam a realidade, considerando que o real é síntese de múltiplas determinações (MARX, 1848, apud MOTA, 2002, p.09).

Será utilizada pesquisa bibliográfica e documental. Como referencial teórico, norteador deste estudo, a pesquisa bibliográfica contou com a contribuição dos principais autores que discorrem acerca desse tema: Ana Elizabete Mota; Elaine Rossetti Behring; Marilda Vilela Iamamoto; Potyara Amazoneida Pereira Pereira; Ivanete Boschetti e Aldaíza Sposati. E a pesquisa documental tomou como referencia as Diretrizes da lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742, 7 de dezembro de 1993); da política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004; e a Norma Operacional Básica – NOBSUAS. Foram utilizados dados do Instituto de geografia e Estatística – IBGE, para apresentar as informações relacionadas ao município e para comparação dos números em relação a conjuntura nacional.

Como resultado de todo esse processo, têm-se a estruturação desse trabalho que além da parte introdutória, conta ainda com mais dois capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo dedica-se a inscrever o tema no interior de uma processualidade histórica marcada pela lógica de acumulação capitalista geradora de desigualdades sociais, destacando a formação histórica do Estado brasileiro e a inegável contraditoriedade das políticas sociais. Dedicase ainda a discutir as novas configurações assumidas pelo Estado e pelo capital em prol da maximização do lucro.

O segundo capítulo destina-se a analisar as trajetórias da Assistência Social, a configuração do SUAS e as “atuais tendências da Assistência Social no Brasil”, explicitando os fatores históricos políticos e econômicos que as determinam, e suas implicações para a atual conjuntura brasileira.

Por fim, nas considerações finais destaca-se que a centralidade e a expansão da assistência social constituem-se em um regresso dos direitos socialmente conquistados, além de significar uma (des) configuração do padrão de Seguridade Social, fato que se torna funcional ao grande capital internacional

2. A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL E SUAS CONTRADIÇÕES: GARANTIA DE DIREITOS X REFORÇO AO ASSISTENCIALISMO PATERNALISTA?

2.1 As particularidades da formação histórica brasileira e as Políticas Sociais: o “moderno” se constrói por meio do “arcaico”.

Analisar as políticas sociais requer situá-las no movimento histórico da sociedade, ou seja, compreender as particularidades da formação brasileira, identificando as diferentes configurações do Estado, bem como, o papel da sociedade civil como protagonista social.

Para tal, é necessário, antes de tudo, compreender que o Estado Democrático de Direitos no Brasil, foi construído sobre as bases do coronelismo¹, clientelismo² e assistencialismo. Parafraseando Marilda (2011), no Brasil o “moderno” se constrói por meio do “arcaico”, recriando elementos de nossa herança histórica colonial e patrimonialista, ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformá-las no contexto de mundialização do capital sobre a hegemonia financeira. (IAMAMOTO, 2011, p. 128).

Desta forma, o Estado brasileiro não pode ser compreendido sem que considere seu passado colonial escravista e seu presente marcado pela dependência das economias dominantes do mundo atual. Este fenômeno tipicamente brasileiro de *desenvolvimento desigual*³ se constitui como entrave para a consolidação de políticas sociais, enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

¹Segundo Leal (1997), o coronelismo nasceu em 1889, durante o governo de Campos Sales e começou a findar em 1930, com processo de modernização, crescimento industrial, expansão dos meios de comunicação e a crise do café. Para o autor, o coronelismo, enquanto sistema é implantado com o Federalismo pela República substituindo o centralismo imperial. A grande depressão de 1929 põe em crise o sistema coronelístico, pois até então esse fenômeno era fortalecido pela relação entre políticos e proprietários de terra. A partir de 1930, isso muda, pois a economia brasileira já não era essencialmente rural, mas urbana e a industrialização dá andamento a um significativo êxodo rural (LEAL, 1997).

²Por clientelismo tradicional entende-se a mediação ou microfundamento que institucionaliza um tipo de relação na qual o proprietário de terras estabelece sua clientela com o objetivo de manter o poder político. Para isso, mantém com população uma relação direta sem intermediários, permeada pela troca de favores e benesses, gerando, assim, o apadrinhamento (da clientela) e conseqüentemente lealdade política dos apadrinhados (ANDRADE, 2005, p. 94).

³A noção do *desenvolvimento desigual* é utilizada como a desigualdade existente entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, entre a expansão das forças produtivas e as relações sociais na formação capitalista, tratadas por Marx na “Lei geral da acumulação capitalista” Marx, 1985b, t. I, v. II. (IAMAMOTO, 2011, p 129).

A construção do Estado brasileiro teve sua estrutura administrativa implantada de fora pra dentro, sem nenhuma consideração com a população e com a cultura existente antes da colonização, pois ela trazia consigo objetivos extrativistas sem a preocupação com o desenvolvimento do Brasil. Segundo Marilda,

O país transitou da “democracia dos oligarcas” a “democracia do grande capital”, com clara dissociação entre desenvolvimento capitalista e regime político democrático. Esse processo manteve e aprofundou os laços de dependência em relação ao exterior e ocorreu sem uma desagregação radical da herança colonial na conformação da estrutura agrária brasileira. (IAMAMOTO, 2011, p. 131).

Todo o período colonial brasileiro foi marcado pela influência e controle da Coroa Portuguesa na condução das ações governamentais, criando facilidades negociáveis com o setor privado. Dito de outra forma, desde a colonização os interesses privados prevaleceram sobre os interesses públicos, pois a preocupação do Estado é proteger e privilegiar interesses particulares. Esse processo estabeleceu um sistema patrimonialista que tornou a organização governamental num bem a ser explorado no plano de interesses particulares. Segundo Amoroso (2006), a administração colonial:

“Favoreceu o estabelecimento das relações” dos governos com o setor privado, configurando-se com o tempo das desigualdades e dos privilégios que deixaram pesada herança negativa ao longo da história do Brasil, principalmente no que diz respeito à relação do Estado com a sociedade na esfera dos direitos. (AMOROSO, 2006, p.9).

Diante disto, percebe-se, que o governo da colônia não tinha nenhuma preocupação com a melhoria das condições de vida da população. Seus interesses estavam centrados na exploração da riqueza, sem intenções de criar padrões societários mais desenvolvidos para a população que ali se encontrava. Essa exploração das riquezas, sem o compromisso com a melhora das condições sociais e administrativas do país, construiu algumas particularidades, pois:

[...] a nação foi construída pela lógica do personalismo e dos favores, dos desmandos dos poderosos e da ausência do poder de influência dos trabalhadores na condução de interesses coletivos, na administração pública e na repartição interna da renda (COSTA, 2002, p. 110).

A independência em 1822 trouxe uma mudança de regime político que, apesar de ser mais visível no plano formal do que no concreto, iniciou a constituição do Estado

Nacional e a organização da Administração Pública Brasileira. Neste momento, buscou-se romper com o estatuto colonial. A partir da criação das condições de expansão da burguesia com a “valorização social do alto comércio”, a desagregação do regime escravocrata – senhorial e a formação de sociedade de classe no Brasil.

A independência foi considerada por Fernandes (1981) como a primeira revolução social do Brasil, instaurando a formação do Estado Nacional⁴. Esse processo foi orientado pelo liberalismo que projetado o Estado e sociedade nacionais como uma conquista para o futuro, associando o Brasil às nações que “controlavam o mercado externo e as estruturas internacionais de poder”.

Vale ressaltar, no entanto, que a implantação de um Estado Nacional independente, não correspondeu às mudanças reais na organização governamental. Ao contrário, o Estado preenchia funções de manutenção das estruturas sociais que privilegiavam as elites agrárias e, ao mesmo tempo, fomentava as bases de uma sociedade nacional. O Estado, seguindo forte influência do regime monárquico, manteve-se organizado a partir da presença de elementos patrimonialista:

“A Administração Pública Patrimonialista corresponde ao Primeiro Modelo Administrativo do Estado Brasileiro. A denominação patrimonialista advém do fato de que esta condição organizativa e de gestão do Estado espelhava determinadas características de seu tempo histórico como as práticas despóticas de apadrinhamento, nepotismo e clientelismo, próprias dos representantes políticos e administrativos, que incorporavam a esfera pública estatal como patrimônio espacial privado” (AMOROSO, 2006, p. 11).

Com a instalação do governo republicano em 1889, o velho mandonismo local dos proprietários de terras assume novas feições devido à criação do regime político de base representativa no Brasil. O poder local dos latifundiários passou a ter que conviver com mecanismos eleitorais, obrigando o fenômeno do coronelismo a uma adaptação de uma nova realidade.

Na tentativa de organizar a República, o novo governo negocia poderes com chefes políticos locais legitimando a patente de coronel a estes indivíduos e conferindo-lhes o pleno controle da política e da justiça local para derrotarem seus inimigos políticos

⁴Fernandes apresenta dois elementos que perpassou a Independência e a formação da sociedade nacional, um conservador e outro revolucionário: o revolucionário aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial e o elemento conservador tinha o propósito de preservar e fortalecer as condições que não engendrasses o padrão de autonomia necessário à construção de uma nação. É o que ele chamou de antagonismo entre Velho e Novo (1981).

e os do governo. Segundo Bello (1940) os coronéis davam em troca ao governo republicano o apoio político e os votos necessários nas urnas eleitorais na medida em que se organizava, ou pelo menos tentava institucionalizar o sufrágio universal do país (BELLO, 1940, p. 91 apud SANTOS, 2010, p. 49).

Em continuação a este debate, Leal (1997), mostra em seu texto, a atuação do coronelismo em que diz respeito a um espaço peculiar: os municípios do interior do país. O autor considera o coronelismo como um fenômeno complexo, e é concebido como um sistema político que envolve o poder público e poder privado em uma relação de cunho político, ou seja, “[...] um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores da terra” (LEAL, 1997, p. 40). De acordo com o autor, a história político-administrativa do Brasil sempre foi configurada por ligações entre espaço público e privado.

Com o controle da política local, os chefes políticos tinham o apoio do Estado manifestado em quaisquer benefícios que eles necessitassem em sua administração. Essa relação de compromisso permitiu muitas disfunções dos setores públicos decorrentes do apoio que o governo fornecia a determinadas figuras políticas, que auxiliavam os chefes políticos locais a manipularem votos para a situação.

De acordo com Leal (1997), o coronel é um sujeito que tem grandes fortunas e prestígio social, e com isso consegue ter grande influência em seu eleitorado. Ele também consegue ter ao seu redor força policial, empregados, capangas e agregados para auxiliar quando necessário, pois é grande proprietário de terra e “[...] recebe seu nome de Guarda Nacional, cujo chefe, do regime municipal, investia-se daquele posto, devendo a nomeação recair sobre a pessoa socialmente qualificada, em regra detentora da riqueza, à medida que acentua o teor de classe na sociedade” (FAORO, 2001, p. 621). No entanto Faoro (2001) explica que nem sempre o coronel era um homem rico, pois o entendimento de ser rico ou não, partia dos roceiros, e como estes viviam em situação de extrema pobreza, aquele que vivesse o mando já seria visto como tal, mesmo sem ter posses.

Nesse sentido, Leal (1997), afirma que o coronelismo está presente no cotidiano da política do interior do Brasil e, ao mesmo tempo, está entrelaçada às relações

municipais. Mesmo com as variações regionais, é possível dizer que existem alguns traços gerais a respeito deste fenômeno, pois:

Concebemos o coronelismo como resultado de superposição de formas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado (...). É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso e antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa (LEAL, 1997, p. 40).

É por isso que o autor argumenta que não é possível dissociar esta prática política do contexto agrário do país, que acabou de favorecer as condições efetivas para a imposição do poder privado frente às massas.

Assim o coronelismo enxerga o Estado como sendo um patrimônio, um espaço, particular, onde se podem buscar interesses pessoais. É então que se tem o Estado patrimonial que se organiza a partir de uma rede clientelista e de compadrio, onde a administração ou gestão da esfera pública é perpassada pelo personalismo, o que dificulta um programa ou projeto de governo de caráter público.

Neste período constituiu-se o Estado Federativo no Brasil. O sistema federal, de acordo com Santos (2004), encontrou no Brasil um sistema político marcado pela centralização político – administrativa, que historicamente tem concentrado os poderes na União. Assim o federalismo no Brasil, desde o início do período republicano com a Proclamação da República, onde as províncias tornaram-se Estados Federativos, correspondeu a um processo desenvolvido a partir do governo central e não da vontade existente entre os estados-membros.

No início do século XX, podemos ainda, identificar as formas de regime autoritário e centralizador do Estado brasileiro, sendo que foi na década de 1930, que vários autores, como por exemplo, Nunes (2003), ressaltou o início de uma trajetória do Estado no Brasil onde esses elementos ganharam força e hegemonia. Este período que vai de 1889 a 1930, conhecido como República Velha, foi marcado pelo domínio político das elites agrárias mineiras, paulistas e cariocas.

A partir de então o Brasil firmou-se como um país exportador de café, acompanhado de um salto significativo da indústria, mas, a presença marcante do fenômeno do coronelismo ainda constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no país.

No período pós 1930, um processo de centralização política desenvolveu-se paralelamente à instauração dos regulamentos corporativistas, retirando dos estados e municípios quase todos os meios para o exercício da política clientelista e transformando o governo federal no mais poderoso ator do período. De acordo com Paula (2005),

Mesmo com a presença forte da herança colonial patrimonialista desenvolveram-se da administração pública, neste período as primeiras tentativas de profissionalização do serviço público compondo um conjunto de medidas em busca de um Estado moderno e uma burocracia pública profissionalizada. Essas ações foram introduzidas com a criação do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), departamento responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal (PAULA, 2005, p. 35).

De 1937 em diante, quando se consolidou a ditadura de Getúlio Vargas, as formas corporativistas intensificaram-se fortalecendo a centralização. No entanto, centralização e corporativismo não conseguiram destruir o clientelismo, ao contrário, geraram novos recursos para sua prática com recursos agora administrados pelo governo federal.

No período entre 1945 a 1964 os governos que se sucederam não alteraram o quadro de formação do Estado brasileiro. Diniz (2007) destaca que neste período, “os governos democráticos que se sucederam no poder não realizaram nenhum experimento de vulto no tocante à reforma do Estado, preservando-se, em suas grandes linhas, o padrão anterior”. Contudo, nessa mesma época a administração pública brasileira sofreu forte influência das ideologias desenvolvimentistas.

Este novo modelo de desenvolvimento baseado em formas de dependência tecnológica e financeira surgiu guiado pelas empresas monopolistas internacionalizadas e pelo setor financeiro internacional vinculado ao mercado interno, que passaria a exercer uma grande influência sobre as decisões nacionais (PAULA, 2005, p. 45). Esse modelo iniciado com a chegada de Juscelino Kubitschek à presidência do Brasil em 1956 mostrava-se ajustado aos interesses do capital internacional.

Segundo Paula (2005), a consolidação do desenvolvimentismo no Brasil esteve relacionada à disseminação das teses da Comissão Econômica Para a América Latina – CEPAL, de que o país deveria adotar uma política de desenvolvimento

industrial em subordinação às importações, a ser implementada pelo Estado em conjunto com a burguesia industrial nacional. O Estado enquanto detentor do papel central da administração pública deveria abandonar sua posição populista para se tornar empresarial.

Esse formato de organização do Estado compunha o paradigma do público estatal, onde o Estado se consolidou como grande sujeito das questões públicas e estabeleceu sua gestão como uma responsabilidade exclusiva da burocracia estatal, prevalecendo este paradigma até o final da década de 1970.

Essa fase do desenvolvimento contribui para a emergência do Estado burocrático – autoritário: a organização da dominação exercida pela burguesia oligopolizada e transnacionalizada; promoção da transnacionalização da estrutura produtiva e a desnacionalização da sociedade; focalização em organizações nas quais os especialistas desativam politicamente o setor popular e normalizam a economia; despolitização das questões sociais, tratando-as em termos de critérios supostamente neutros e objetivos de racionalidade técnica (PAULA, 2005, p. 40).

Nos anos que se seguiram o projeto nacional desenvolvimentista permaneceu como referência de administração pública, assegurando o Estado como principal promotor do desenvolvimento, mas enfrentou um longo período de repressão, autoritarismo e arbitrariedade comandado pelos governos militares que se revezaram no poder. O governo militar impôs em janeiro de 1967, uma nova Constituição para o país, aprovando neste mesmo ano a Constituição de 1967, confirmando e institucionalizando o regime militar e suas formas de atuação.

Durante esse período de 1969-1973, o País cresceu rapidamente e, foi identificado como a época do Milagre Econômico. O Produto Interno Bruto brasileiro cresceu uma taxa de 12% ao ano, enquanto a inflação beirava os 18%. Com investimentos internos e empréstimos do exterior, o país avançou estruturou uma importante base de infraestrutura gerando milhões de emprego para o país. Porém, todo esse crescimento teve um custo altíssimo, produzindo uma dívida externa elevada para os padrões econômicos do país. Iniciou-se o recrudescimento a cerca do questionamento relativo à eficiência do planejamento estatal e da atuação da burocracia pública (PAULA, 2005, p. 50).

Nesse sentido, é correto afirmar que o regime militar desestabilizou a economia brasileira. No entanto, é válido lembrar que ele também sofreu impactos da crise do petróleo e recessão mundial que interferiram diretamente na forma de governar o país que se encontrava economicamente dependente. Por isso por volta de 1974 começa um lento processo de transição rumo à democracia, chegando inclusive a

ser decretada a Lei de Anistia ⁵, concedendo o direito de retorno ao Brasil para os políticos, artistas e demais brasileiros exilados e condenados por crimes políticos, mas manteve-se a repressão clandestina dos militares descontentes.

Diante dos descontentamentos provocados pelo regime militar a oposição ganha terreno com surgimento de novos partidos e fortalecimento dos sindicatos. Apesar do movimento das “Diretas Já” e de sua não aprovação pelo Congresso em 1985, o Colégio Eleitoral escolheu o deputado Tancredo Neves como novo presidente da República. Inicia-se neste momento uma nova fase de Estado Brasileiro conhecida como a Nova República.

Com o falecimento de Tancredo Neves assume o vice-presidente José Sarney, sob intensa ebulição social, envolvendo desde os excluídos e marginalizados até os mais bem sucedidos economicamente e socialmente. Com a variedade dos anseios e com seus diversos projetos nacionais teve de seguir ritmos políticos ligados às peculiaridades brasileiras e ao quadro internacional de um capitalismo em rápida globalização, (DORICO; VINCENTINO. 1998 p. 433).

As análises de Diniz (2007) apontam para a existência de duas experiências relevantes no âmbito da Reforma do aparato estatal, iniciado antes da chamada Nova República, no ano de 1985. Tais experiências, segundo Paula (2005), efetivaram-se sob um regime fortemente autoritário, com ênfase em questões administrativas que priorizavam o redesenho organizacional do aparelho do Estado aliado à reorganização das carreiras do setor público; a profissionalização dos servidores, o desenvolvimento de técnicas de planejamento e adoção de processos de gestão orçamentária e estratégica.

Essas estratégias remontam os idos de 1930, durante o governo do então Presidente Getúlio Vargas, quando se vivenciou o primeiro momento dessas experiências, com adoção de uma ampla coalizão comprometida com o projeto modernizante, isso no interior de uma ditadura de Estado Novista, termo apropriado

⁵Lei Nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm. Acessado em 28/10/2012.

por Diniz (2007). A segunda experiência, por sua vez, se instala durante o primeiro governo do regime militar entre os anos de 1964 e 1967, por meio do Decreto Lei nº 200, 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecem diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Além do contexto autoritário presente nas duas experiências, o ponto convergente deste esforço reformador está relacionado à dimensão especificamente administrativa da reforma do Estado, que envolveu questões relativas ao grau de centralização da máquina burocrática, a hierarquia entre as várias unidades integrantes do aparelho estatal, a articulação entre as diversas agências do poder executivo, à definição dos órgãos normativos e fiscalizadores ou ainda à classificação de cargos e carreiras.

Diniz (2007) relaciona as consequências que a prática de implementação de reformas do Estado teve no Brasil sob regimes autoritários. Em primeiro lugar, destaca que os longos períodos de fechamento do sistema político criaram condições para a consolidação de uma modalidade de presidencialismo dotado de amplas prerrogativas, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes. Essa iniciativa causou o isolamento da instância presidencial, falta de espaço institucional para a interferência das forças políticas, a intolerância em face do conflito, a inoperância dos mecanismos de controles mútuos e sérios obstáculos para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade. Em segundo, aponta que a consolidação do estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, reforçou a supremacia da abordagem técnica na formulação das políticas públicas, e abriu caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo nacional e sua inserção externa (DINIZ, 2007, p.35)

A idéia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de um Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais. De outra forma, contribuiu para gerar resistência e dificultar à implantação e o funcionamento efetivo dos mecanismos de cobrança e prestação de contas dado à instabilidade das instituições representativas.

Com a chegada da Nova República, segundo Ianni (1988), o Estado não se desprende de seu passado, destacando que durante sua história o poder do Estado Brasileiro cresceu, mas a maioria do povo não se reconhecia na atuação política dos

governos, mantendo-se alheios aos princípios da democracia e, elementos políticos como o clientelismo continuaram presentes e atuantes.

A redemocratização de 1985 caracterizando o início da Nova República seguiu o mesmo processo dos outros momentos históricos: buscou-se instalar uma nova ordem política sem que fossem derrubadas as elites da ordem anterior. Assim, incluía uma significativa mudança política sem que ocorresse de uma nova classe social ao poder. O fim dos anos da ditadura marcou a subordinação das novas forças à tutela dos que já compunham o governo, reforçando paternalismo e sujeição.

De acordo com Ottimam (2006), quando se busca focar o processo de redemocratização no Brasil, vários autores enfatizam que práticas como o populismo, o personalismo, a patronagem e o clientelismo ainda são vigentes na vida política, até mesmo no âmbito das experiências de democracia participativa. Segundo a autora muitos argumentavam que essa persistência de elementos políticos “tradicionais” inibe o surgimento de instituições democráticas mais sólidas e de uma cultura mais democrática.

“Nas análises mais contemporâneas, “tradicional” geralmente se refere à ausência de instituições modernas que regulem o poder dos políticos e dos funcionários públicos, ao passo “moderno” significa predominância de procedimentos legal – racionais na administração pública, um autêntico espírito representativo nas instituições políticas e uma efetiva preocupação com o universalismo e o “bem comum” na cultura política. A persistência dos elementos tradicionais argumenta-se, reforça o viés etilista da democracia brasileira, enfraquece a estabilidade do sistema democrático, fere princípios liberais fundamentais, como universalismo e devido processo legal (*due process*), e sedimentam estruturas patrimonialistas (OTTIMAM, 2006, p.40).

Um marco na reflexão referente à questão das propostas de reforma do Estado dentro do processo de redemocratização foi à promulgação em 1988, de uma nova Constituição que vigora até os dias atuais e que ficou conhecida como a Constituição Cidadã devido à suas características democráticas e de garantias de direitos civis, políticos e sociais. Porém esse período ainda foi marcado por fortes traços conservadores, tais como descreve Behring (2003, p. 143) de ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil e de manutenção de prerrogativas do executivo pelas medidas provisórias.

A Constituição de 1988 foi promulgada em meio a um movimento mundial de implantação de reformas liberalizantes onde se propunha principalmente, a redução do Estado, questão essa que não estava referendada na nova Carta Constitucional. Contudo os governos que se contrariaram os princípios constitucionais implantados tais medidas, revertendo um quadro que poderia ter mudado os rumos do país no sentido de avanços principalmente, na área social.

“O país se redemocratizou, uma nova Constituição foi promulgada em 1988 e uma agenda de reformas econômicas estruturais foi implantada, com a adoção de políticas de liberalização econômica e privatização de empresas estatais. (SANTOS JUNIOR, 2001, p.30).

Estas medidas foram iniciadas durante o governo de Fernando Collor através de eleição direta em 1989 com o apoio de consideráveis setores conservadores assustados com a possibilidade de um governo de esquerda e de grande parte da população que via em sua candidatura uma possibilidade de mudanças modernas no país. As medidas seguiram a proposta neoliberal já em andamento em vários países e posteriormente foi concretizada por seu sucessor Fernando Henrique Cardoso.

As medidas neoliberais adotadas por esse governo escamotearam a possibilidade de estruturação de um sistema de proteção social público no Brasil em detrimento de uma medida de transferência da responsabilidade estatal à sociedade civil com a adoção do Programa Comunidade Solidária. A lógica do programa acarretou uma fragilidade da possibilidade de implementação dos padrões de gestão pública estabelecidas na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

Sob a égide do pensamento neoliberal, as ações do Programa Comunidade Solidária caminharam em sentido oposto, preconizado nos parâmetros estabelecidos pela LOAS para a estruturação de um sistema de proteção social, atribuindo à responsabilidade estatal caráter residual e marginal no controle, oferta a administração de serviços e programas sociais dirigidos à coletividade.

De acordo com Souza (2000), as estratégias preconizadas pelo Programa Comunidade Solidárias o afirmaram enquanto um programa que “inspirado no princípio da solidariedade e da subsidiaridade⁶, reiterou a assistência social como

⁶Segundo Mestriner (2001), a subsidiaridade é um aspecto central na doutrina social da igreja que se particulariza no fato de que “o estado deve ajudar os membros do corpo social, sem, contudo, impedi-los de fazer o que podem realizar por si mesmos” (MESTRINER,

dever moral, e não como um direito de cidadania, conquistado por meio de um movimento de luta por uma sociedade democrática” (SOUZA, 2000, p.26).

Partindo deste foco de análise, a configuração de um sistema republicano de políticas públicas deve romper com as diversas formas de intervenção carregadas de conservadorismo, com vistas a garantir um novo status à política de Assistência Social enquanto alicerçada dos direitos sociais, articulada com as demais políticas sociais na estruturação do sistema de proteção social brasileiro.

Durante o governo do presidente Collor presenciou-se o resgate de um comportamento autoritário e centralizador, misturando o ideário com o patrimonialista (Amoroso, 2006), recorrendo insistentemente a Medidas Provisórias para a implantação de seu Plano de Ações, caracterizados por corte de gastos nas áreas sociais e desrespeito à Constituição de 1988.

Além de não terem sido implantadas nenhuma ação contra a herança neoliberal de FHC, percebe-se que o governo Lula assumiu apenas a administração da crise herdada, tendo avançado pouco para superação da mesma. Em sua análise, a referida autora indica que este comportamento à frente da gestão pública do estado brasileiro, possibilita qualificá-lo como governo fortemente conservador na política econômica, nas reformas previdenciárias tributárias e nos discursos desmobilizadores dos movimentos sociais.

2001, p.19). Neste sentido, o Estado deve subsidiar os indivíduos através das mais diversas fontes a alcançar seus fins sem precisar positivamente da ação do Estado. O princípio da subsidiaridade é típico de regimes de Welfare States Conservador/Corporativo explicitados por Esping-Andersen (1991), que responsabiliza os membros da sociedade pela provisão de seu bem estar social.

2.2 O debate em torno da contradição das Políticas Sociais no Brasil.

Vários autores têm debatido o conceito de Políticas Sociais. Para introduzir essa discussão, tomamos como referência a definição da professora Pereira (1994), qual seja:

Representações institucionais de interesses, demandas e necessidades (do trabalho e do capital) sociais diferenciadas, determinadas em última instância por conflitos estruturais relacionados à questão da socialização do trabalho assalariado, dos quais resultam linhas de conduta coletiva (política) ou decisões, visando o desmonte do conflito, sem destruição das partes envolvidas” (PEREIRA, 1994, p. 42).

Pastorini (1997), ao analisar este conceito de Política Social, contrapõe duas concepções. Na primeira, denominada por ela de “perspectiva tradicional”, a Política Social é “concebida como um conjunto de ações por parte do aparelho estatal, que tende a diminuir as desigualdades sociais” (PASTORINI, 1997, p. 81). Sua função principal é a “correção” dos efeitos negativos produzidos pela acumulação capitalista. Nesta concepção, a Política Social é entendida como concessão por parte do Estado para melhorar o bem estar da população, cuja solução para os problemas seria uma melhor redistribuição de renda ou uma distribuição “menos desigual” dos recursos sociais. A Política Social nesta ótica teria o papel de restabelecer o equilíbrio social, via redistribuição de renda.

Na segunda concepção, denominada por Pastorini de “perspectiva marxista”, na qual concordamos, a Política Social é vista como uma unidade contraditória, em que tanto pode ser concessões, como conquistas, pois a análise da Política Social parte de três elementos ou sujeitos protagônicos: “classe hegemônica, o Estado intermediador e a classe trabalhadora” (PASTORINI, 1997, p. 86).

Assim, a tradição teórica que nos oferece uma visão mais ampla de interpretação dos fenômenos sociais, tais como a da Política Social e a democracia, é a tradição crítico-dialética. Nessa linha de análise a Política Social é interpretada como fenômeno contraditório, pois ao mesmo tempo em que responde positivamente aos interesses dos representantes do trabalho, proporcionando-lhes ganhos reivindicativos na sua luta constante contra o capital, também atende positivamente aos interesses da acumulação capitalista, preservando o potencial produtivo da mão de obra e, em alguns casos, até desmobilizando a classe trabalhadora.

Nessa perspectiva, para analisar a Política Social no Estado burguês, é necessário apreendê-la em suas principais determinações econômicas e políticas, na relação que o Estado estabelece com a sociedade, em meio as novas exigências da acumulação capitalista, como geradoras da expressão da “questão social”⁷.

As expressões da “questão social” aparecem nos anos 30 do século XIX, na passagem do capital concorrencial para o capitalismo monopolista, juntamente com o desenvolvimento industrial. O que implica em grandes mudanças no perfil da sociedade pela existência do proletariado industrial, que vivia em extrema pobreza devido ao baixo poder aquisitivo salarial insuficiente para sua subsistência. De acordo com Netto (2007),

[...] a idade dos monopólios altera significamente a dinâmica inteira da sociedade burguesa: ao mesmo tempo, que potencia as contradições fundamentais do capitalismo, já explicitada no estágio concorrencial, as combina com novas contradições e antagonismo deflagra complexos processos que jogam no sentido de contrarrestar a ponderação dos vetores negativos e críticos que detona (NETTO, 2007, p.19).

Esta nova forma de organização da sociedade é totalmente baseada no processo de dominação e exploração que afeta a vida dos trabalhadores e de suas famílias. Nesse momento, como ressalta Faleiros (2000), podemos sinalizar o surgimento e significado das Políticas Sociais no trato da “questão social” trazida pelo modo de produção capitalista em função de desempenhar o papel de reprodução da força de trabalho criando trabalhadores disciplinados e custo baixo da mão de obra.

Nesta mesma direção de análise Alves (2009), adverte que as Políticas Sociais fundam-se não só pelo agravamento da “questão social”, na transição do capitalismo concorrencial para o monopolista, mas também, pela nova configuração dos movimentos sociais que se mostram mais fortes e organizados politicamente dado ao próprio desenvolvimento da consciência de classe.

Segundo essa mesma autora, o desdobramento da “questão social” é representado pela intensificação dos movimentos populares que permeiam a sociedade naquela conjuntura, exigindo formas políticas para a representação dos interesses da classe

⁷“questão social” aqui entendida como expressões das relações sociais. Nesse sentido, circunscreve-se num campo de disputas, pois diz respeito à desigualdade econômica, política e social entre as classes sociais na sociedade capitalista, envolvendo a luta pelo uso fruto de bens e serviços socialmente construídos como direito, no âmbito da cidadania (SILVA, 2006, p. 23)

trabalhadora. Suas reivindicações deram-se por meio de movimentos sociais, que entram em confronto com a classe dominante, surgindo uma relação antagônica entre burguesia e proletariado.

No conjunto de interesses contraditórios nas relações conflituosas entre Estado e sociedade, as Políticas Sociais tornam-se o campo das lutas sociais, que refletem a defesa pela socialização da política, do poder e a busca por novas conquistas.

Partindo da idéia dessa relação conflituosa, as Políticas Sociais não poderiam ser pensadas como meras concessões do capital (abordagem economicista, considerada fatalista e reducionista) ou como mera vitória dos trabalhadores (abordagem “simplista”, considerada ingênua), mas sim, devem ser compreendidas como produtos dessas relações contraditórias entre estas diferentes esferas da produção e reprodução social.

Nessa perspectiva, torna-se possível o entendimento de que as Políticas Sociais não são meros mecanismos de cooptação utilizados pelo Estado para garantir a hegemonia dos interesses da classe burguesa, mas são resultados de complexas mediações desenvolvidas pelas forças sociais que se movimentam historicamente na luta pela hegemonia⁸ nas esferas estatais públicas e privadas (FALEIROS, 2000 *apud* BEHRING, 2000, p. 31).

De acordo com Coutinho (1996), diante de um poder criado para garantir a dominação do capital sobre o trabalho, é que se evidenciam as lutas de classes, nascendo uma relação que estabelece entre Estado e sociedade civil, construídas por interesses políticos antagônicos. Sabe-se que ambas reforçam o sistema capitalista em sua base econômica, ampliando o Estado. Este não apenas usa medidas de repressão, como também passa a fazer “concessões” diante das reivindicações da sociedade civil, que vai reforçar suas organizações em busca da conquista por direitos surgindo, a partir disso, a hegemonia, onde os interesses da classe social vão ser realizados através do consenso revestido de coerção.

⁸Nas condições modernas argumenta Gramsci, uma classe que mantém o seu domínio não simplesmente através de uma organização específica da força, mas por ser capaz de ir além de seus interesses corporativos estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual e fazendo concessões, dentro de certos limites, a uma variedade de aliados unificado num bloco social das forças, Gramsci chama de bloco histórico. Este bloco representa uma certa ordem social, na qual a hegemonia de uma classe dominante (BOTOMORE, 1988, p. 179).

Estas medidas, conduzidas pelo projeto de hegemonia burguesa, têm como meta estabelecer certa coesão social, dentro de uma natureza contraditória, onde sociedade civil e sociedade política se organizam e são orientadas pela hegemonia burguesa constituída por interesses políticos e econômicos. Podemos compreender que o consenso existe de acordo com a força ou fraqueza da sociedade civil, quando esta se configura numa ameaça mediante suas reivindicações em defesa dos direitos sociais, e, nesse contexto, o Estado tenta amenizar conflitos por meio de "concessões" para manter as classes pauperizadas conformadas com suas condições de vida, e desmobilizadas politicamente.

Essa possibilidade do Estado intervir na economia respondendo às demandas sociais com a implementação das Políticas Sociais públicas faz com que o capital, perca sua capacidade de auto regulação, onde formula estratégias para usar o Estado na relação com os capitais particulares e com a reprodução da força de trabalho. E como ressalta Faleiros (1986), ele se apresenta como um meio de satisfazer as necessidades sociais utilizando o consenso em sua legitimação.

O espaço conquistado pela classe trabalhadora, segundo Menezes (1998), vai também beneficiar o capital que encontra nas Políticas Sociais um mecanismo de controlar o social pelo econômico.

As políticas sociais são uma das muitas formas de expressão desse "leque de fenômenos" enquanto mecanismo do Estado na regulação social pelo econômico. A explicitação mais sofisticada dessa intervenção estatal vai se dar no Welfare State, que se inscreve num patamar mais avançado, próprio do capitalismo monopolista, cuja intervenção estatal incide na organização e nas dinâmicas econômicas desde dentro, e da forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as funções econômicas (MENEZES, 1998, p.25).

De acordo com a autora, neste contexto, as funções do Estado vão ser levadas formalmente para o terreno da coisa pública, ora embutidos na discussão de proteção social, saúde, melhores condições de vida, etc. Tais princípios de proteção social e idéias democráticas introduzidas no Welfare State caracterizadas enquanto rede de proteção social universal e compulsória, voltada aos princípios de pleno emprego, é pensada num sentido restrito, ou seja, há uma coerção imposta pela classe dominante para conservar a base econômica de desenvolvimento capitalista. Em face disso, há uma distribuição associada às conquistas dos direitos de

cidadania legitimando o Estado com a efetivação de tais políticas.

Vale ressaltar que, segundo Coutinho (1996), o sistema político e econômico hegemônico, na sociedade capitalista, impõe limites no campo de realização dos direitos sociais, sendo realizados até onde o capital monopolista não seja atingido.

Embora insista sobre a diversidade estrutural e funcional das duas esferas da superestrutura, Gramsci não perde de vista o momento unitário. Assim, ao definir a “sociedade política” ele a mostra em relação de identidade-distinção com a sociedade civil; a sociedade política é o “aparelho de coerção estatal que assegura 'legalmente' a disciplina dos grupos que não 'concentrem', nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise do comando e na direção [nos aparelhos privados de hegemonia] quando fracassa o consenso espontâneo” (COUTINHO, 1996, p. 78).

Neste sentido, estes discursos de proteção social, usados pelo Estado capitalista implicam numa aparência de boa imagem para a população. De acordo com Faleiros (2000), ao mesmo tempo em que o governo impõe um discurso humanizante, onde se coloca a preocupação com as camadas pauperizadas, tenta também a culpabilização do indivíduo ocultando esta vinculação com a estrutura econômica, para que, assim, a esfera da acumulação capitalista não seja atingida.

No Brasil, a presença marcante da burguesia não propiciou a consolidação de instituições democráticas, muito menos o acesso de extensas camadas de trabalhadores a bens, serviços e direitos básicos, deixando grande parcela da população sem as menores condições de sobrevivência, focalizando-se apenas no financiamento da expansão do capital.

Neste sentido, ao invés do Estado de bem-estar social, o que temos é uma combinação permanente e alterada de paternalismo e repressão. O que, bem não impede que toda a população tenda a estar imersa no mercado capitalista, o faça como consumidora marginal de seus produtos materiais e culturais, incluída aí a aspiração ao bem estar e o conforto, próprios de um capitalismo desenvolvido. Mas nunca na condição de população trabalhadora, com todas as suas implicações socioeconômicas, nem na condição de cidadã, com todas as suas implicações políticas-ideológicas (FIORI, 1998, p.69).

Segundo Behring (2000), algumas tendências no contexto da crise do Welfare States expressadas nos anos 70, que foi deflagrada pela superprodução e escassez do mercado consumidor, bem como as despesas que o Estado tinha com medidas econômicas e sociais contraindo o déficit público, discurso este usado pelo capital

que promove uma reforma estrutural do Estado apresentando proposta de cortes de gastos e a substituição do papel do Estado de provedor e regulador, como forma de superar mais uma crise cíclica do capitalismo. A resposta a essa crise conjuntural do capital tem como conseqüência para os trabalhadores o desmantelamento dos direitos, e uma das maiores conquistas democráticas que, conforme Raichelis (2000) terão rebatimentos nas esferas da vida social pelas transformações que repercutem no mundo do trabalho, surgindo desemprego estrutural e formas de terceirização, pelas mudanças nos processos produtivos e uma série de questões que vão da passagem do padrão e regulação fordismo/keynesiano para um novo padrão de acumulação flexível.

A proposta neoliberal veio como alternativa para essa crise, fundada na reestruturação produtiva, uma revolução tecnológica apoiada no modelo japonês o Toyotismo⁹ da produção flexível.

Nesse contexto, Iamamoto (1992), aponta sobre o modo de dominação burguesa que garantiu a ordem transformando o Estado em um instrumento exclusivo para fixar uma política econômica contribuindo com o capital financeiro. A minimização da crise do poder burguês passa pela esfera política, através da reorganização do Estado, posto da iniciativa privada, favorecendo à adequação do espaço econômico e político aos requisitos do capitalismo monopolista.

O Estado se torna o eixo político da recomposição do poder burguês. A dominação burguesa ressurgiu com uma recomposição do poder heterogênea, de base nacional e internacional, congregando conservadores e liberais, ou seja, a hegemonia burguesa alcançada é "uma hegemonia agregada de simples à mecânica dos interesses de classe", mas que permite à burguesia superar momentaneamente sua impotência histórica (IAMAMOTO, 1992, p.79).

De acordo com Sposati (1995), no contexto das Políticas Sociais, o Estado usa a assistência como instrumento privilegiado para o enfrentamento da "questão social" e, portanto, como parte de um conjunto de estratégias de controle e legitimação do poder político. Por outro lado, a assistência pública tem sido a única via pela qual os segmentos mais pobres têm acesso. Sendo os serviços públicos destinados a uma minoria da população e em condições precárias, configurando-se em Políticas Sociais compensatórias, excludentes por selecionar o grau de carência da demanda,

⁹Baseado em tecnologias intensivas e apropriadoras de mão-de-obra, os efeitos sobre forças de trabalho têm sido devastador, caracterizando o processo de heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora (ANTUNES, 1995, p. 179).

em contra partida, há uma aparência de inclusão, constituída pelo acesso aos serviços e benefícios, ainda que estes se apresentem de forma mínima, pois fazem parte do mecanismo de controle social, os serviços “concedidos” pelo poder público no sentido de amenizar conflitos da luta de classes.

Nas considerações de Raichelis (2000), as ações assistenciais podem provocar conformidade e passividade, mas pode resultar também na revolta da classe trabalhadora que se vê receptora de uma assistência via participação popular no plano da ajuda e da tutela e não no plano da cidadania e dos direitos. Partindo desse pressuposto, faz-se necessário entender que isso provoca as lutas populares, dada pela revolta mediante propostas minimalistas no enfrentamento da pobreza.

A pobreza se expressa não apenas pela exclusão do mercado de trabalho, mas também pela ausência do acesso a serviços sociais públicos necessários ao processo de reprodução social. Embora estes serviços em si mesmos não sejam capazes de incidir sobre os determinantes da pobreza, sua ausência deteriora ainda mais as condições de vida dos setores sociais mais pobres e discriminados da sociedade brasileira (RAICHELIS, 2000, p161).

Menezes (1998) aponta, ainda, sobre as Políticas Sociais brasileiras, enfatizando os problemas da realidade, o bem estar exigido pelo alto índice de degradação das condições de vida, o que é tratado de uma forma perversa e ineficaz por serviços sociais prestados pela ação estatal, tendo seu perfil compensatório, de fragmentação e desintegração, onde ao mesmo tempo é regido por uma manipulação ideológica no propósito de controlar e desmobilizar as classes dominadas, traçando certa dependência com programas de caráter assistencialista para com os que necessitam desse tipo de serviços para sobreviver.

Particularmente no Brasil, de acordo com as análises de Raichelis (2000), o Estado, todavia usurpou a representação de classes sociais, mantendo-a sob controle, a fim de que os interesses da burguesia nacional e internacional fossem colocados em prática e legitimados.

O padrão de intervenção do Estado brasileiro concentrou-se no financiamento da acumulação e expansão do capital, em detrimento da consolidação de instituições democráticas e da institucionalização do acesso públicos de bens serviços e direitos básicos de extensas camadas da população trabalhadora. Os grandes beneficiários da regulação *ad hoc* são as diversas frações do capital que, embora não tenham interesses homogêneos, dispõem de grande poder de articulação política, apoiadas em inúmeras associações e estruturas paralelas aos partidos políticos, que lhes permitem negociar

interesses com o governo dentro do paradigma da regulação truncada (RAICHELLIS, 2000, p.68).

Nota-se que neste momento, a sociedade encontra-se desamparada diante da perda de garantias estendendo uma ampla exclusão social¹⁰ com novas formas de pobreza.

A partir daí, em meados dos anos 80, se começará a falar de uma “nova pobreza”: não se trata mais de grupos marginais inadaptados ao progresso, mas de camadas da população perfeitamente integradas, porém vítimas da conjuntura econômica e da crise do desemprego. Na verdade, foi só no início dos anos 90 que a noção de exclusão foi retomada. O motivo foi à crescente degradação do mercado de trabalho – desemprego de longa duração e precarização do emprego. Agora, a exclusão vai significar não tanto os grupos sociais caracterizados por uma exclusão de fato como os processos que podem conduzir a estas situações extremas. A fragilidade da inserção profissional (intermitência no emprego, subemprego, informalidade) vai produzir acúmulo de deficiências gerando uma ruptura progressiva dos laços sociais (LESBAUPIN, 2000, p.32-33).

Diante do agravamento das desigualdades sociais na década de 80, o Brasil foi marcado pela democratização dada pela revitalização da sociedade civil que se ingressou novamente no cenário político, sendo as conquistas definidas pela Constituição de 1998, a qual constituía legalmente um sistema de seguridade social, porém, acompanhados pela crescente miséria causada pelo sistema capitalista.

Paradoxalmente, na década de 90 fatores econômicos e políticos restringiam a universalidade destes direitos. O governo descentralizou algumas de suas responsabilidades para os estados e municípios, também privatizando partes dos serviços públicos dentro do contexto da reforma liberal. Estas reformas promoveram a ação do mercado no campo das Políticas Sociais do país, em agravo à Constituição, que declara como universal os princípios do Estado.

Vale ressaltar o que Laurell (1997) destaca em relação às Políticas Sociais na América Latina, pois esta foi afetada no sentido que implica a mercantilização das Políticas Sociais: considera-se aí o aumento da exclusão social pela insuficiência dos serviços públicos. Mas, isso não significa corte total das Políticas Sociais e sim

¹⁰ A exclusão social neste momento é vítima do modelo econômico, está fundamentada ao que alguns autores chamam “a nova “questão social” referente a uma pobreza que se dá em modos diferentes pelo movimento geral de precarização do mercado de trabalho, a redução na capacidade de empregados novos, regulares e que obedeçam à legislação trabalhista, a eliminação de parte das ocupações existentes, a diminuição do poder de campo dos salários e o aumento da subutilização da força de trabalho, com dessalariamento progressivo (POCHMANN,2000, p.64).

uma reestruturação dessas, pois a condição política para o êxito deste projeto é a derrota da classe trabalhadora e, para isso, o desmonte do Estado, embora seja nele que muitos reconhecem seus direitos. Nesta perspectiva, os serviços sociais têm um papel fundamental desempenhados pelos seguros sociais custeados a partir de arrecadação de impostos de forma direta ou indireta.

As estratégias concretas da implantação das Políticas Sociais no contexto neoliberal são cortes de gastos sociais públicos e introdução de programas seletivos, sendo a privatização o elemento principal que vai propiciar o desenvolvimento econômico e a acumulação capitalista. Para legitimar tais objetivos, são lançadas algumas estratégias.

A transferência de parte de responsabilidades sociais do Estado aos investimentos privados e a expansão da produção dos serviços sociais como âmbito direto de acumulação, dependerão de ações estatais específicas dirigidas à geração de um mercado instável e garantindo a resolução das contradições políticas gerada pela imposição dos postulados neoliberais (RAICHELIS, 2000, p.167).

Para Laurell (1997), alcançar o objetivo central é necessário que a produção destes serviços converta-se em atividades econômicas lucrativas, assim como tornar os serviços públicos insuficientes e de má qualidade, para que assim possa o setor privado ganhar espaço e, nestas condições, seja capaz de responder as demandas. Em suma, o que se percebe é o agravamento da “questão social”, visto que os programas públicos de “subsídios” aos pobres proporcionam-lhe menos benefícios, e os mesmos não têm condições de ter acesso aos serviços privados”.

Dentre as propostas neoliberais, as estratégias para o enfrentamento das múltiplas expressões da “questão social”, visam inviabilizar a condição de direito das Políticas Sociais, desonerando o capital de suas responsabilidades, propondo soluções de tipo alternativas, o que leva a retirada do Estado da sua responsabilidade social, transferindo-a para a sociedade civil e, nestas condições, abre espaço para uma nova modalidade de privatização das Políticas Sociais e um processo de re-filantropização da “questão social”, a partir da lógica perversa, impulsionada pelo próprio Estado de privatização dos serviços.

Conforme Montañó (2002), as organizações privadas prestam serviços à população, transformando as Políticas Sociais em serviços mercantis. Vale ressaltar que só é interessante para o capital a privatização das Políticas Sociais que possam ser

convertidas em processo econômico rentável, e somente a população que tem condições e possibilidades econômicas de acordo é que irá usufruir destes serviços de qualidade, e os demais que recorrem aos serviços estatais receberão um tratamento de baixa qualidade. A retirada do Estado de suas responsabilidades acaba por ampliar as desigualdades sociais, deixando a população carente com atendimento precário ou desassistido pelo poder público, devido à má distribuição, poucos investimentos com programas sociais e à ausência de proteção econômica para o desemprego. Assim o que deveria ser direito de caráter universalista cede lugar à focalização e descentralização.

De acordo com as afirmações do autor, aos sujeitos é atribuída à responsabilidade pela sua própria necessidade, vinculando-se à ajuda mútua, passando a uma função filantrópica, constituindo a perda da condição de direito da cidadania. O que acontece é a transferência do que era a responsabilidade do Estado para atividades voluntárias, transformando os direitos universais em solidariedade.

Portanto, na ausência da assistência estatal e a dificuldade de acesso ao privado, transfere-se para a órbita da "sociedade civil" a iniciativa de assistir aos problemas sociais mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas. Nesse espaço, surge o terceiro setor¹¹ atendendo a população excluída com serviços gratuitos, assumindo a função de responder às seqüelas da "questão social".

Como se vê, o crescimento do chamado "terceiro setor" não constitui um fenômeno isolado, nem é compensação do afastamento estatal das respostas da "questão social". Ele é um fenômeno integrado, complementar, parte do mesmo projeto neoliberal que, por um lado, reduz o papel do Estado na intervenção social, redirecionando sua capacidade de ação (MONTAÑO, 2002, p.197).

Conforme Montaño, o terceiro setor depende da transferência de fundos públicos pela não condição de autofinanciamento, e esta transferência vão propiciar existência de parceria entre o Estado e a sociedade civil. Desta forma, na passagem das políticas estatais para o terceiro setor, desenvolve-se um verdadeiro processo de esvaziamento da dimensão de conquista e do direito, transformando na maioria das vezes, direitos legítimos em concessão, favor e benesse.

Neste contexto, as Políticas Sociais do Estado brasileiro são apontadas por Behring

¹¹O terceiro setor compreende iniciativas privadas que não visam lucro voltado, para a esfera pública. Coexiste hoje no interior de cada sociedade, juntamente com o setor público estatal (1º setor) e com o setor privado empresarial (2º setor) (MONTAÑO, 2002, p.66).

(1998), como expansão no sentido de estratégia de legitimação de direitos e ao mesmo tempo o recuo, impondo limites nas ações do Estado. Estas medidas coordenadas pelo mercado e Estado estão ligadas aos interesses da expansão capitalista buscando novos mercados para o capital e traz conseqüências graves para a classe trabalhadora, havendo uma desregulamentação em relação aos direitos sociais, em que o Estado é mínimo para o trabalhador e máximo para o capital.

Essa nova relação “Estado, mercado, sociedade” traz um discurso de solidariedade, deslegitimando o papel do Estado frente à sociedade diante de cortes de gastos públicos e, com isso, a existência de programas sociais, de caráter compensatório, de grande perfil seletivo e focalistas, o que agrava ainda mais o quadro da “questão social”, deixando marcas profundas na sociedade.

Na atual conjuntura, portanto, a reestruturação das Políticas Sociais objetiva atender os novos determinantes da “questão social”, ao passo que estas políticas encontram-se sucateadas, aos poucos transferidas aos municípios a responsabilidade de ser um vetor do próprio desenvolvimento, sem considerar o distanciamento existente entre municípios de regiões menos desenvolvidas e municípios economicamente e socialmente mais desenvolvidos. Sendo estas diferenças socioeconômicas, que também vão propiciar diferentes condições de acesso aos direitos sociais e, com isso, a existência de organizações da sociedade civil, sem a devida democratização do acesso a bens e serviços.

Boschetti (1999) ao discutir sobre o reconhecimento legal da Assistência Social critica os liberais que sustentavam a idéia de que “o homem deve manter a si e sua família com os ganhos de seu trabalho, ou venda de sua força de trabalho”. Estas idéias estão ligadas à idéia conservadora de que as políticas assistenciais desestimulavam os trabalhadores, tornando-os dependentes do paternalismo estatal. O que implicaria como um obstáculo para o desenvolvimento capitalista.

De acordo com a autora, o pensamento liberal concebe estes programas de assistência social assim como, os programas de transferência de renda, como uma proteção ao trabalhador excluído do processo produtivo. Percebe-se, referente a isso que, aqueles que dependem da intervenção estatal, se são ou não capazes de trabalhar são tratados de maneiras distintas. Os “não aptos ao trabalho” são isentos

da obrigatoriedade ao trabalho, e “os aptos ao trabalho” que não conseguem trabalhar ficam fragilizados, visto que não têm direito à assistência. Reforçando a lógica conservadora de que os pobres devem aceitar qualquer trabalho, a qualquer preço, pois não podem ficar na dependência do Estado.

De acordo com a autora, as conquistas de direito derivados do exercício do trabalho, se consolidaram com a construção do Estado social do século XX, sobre essas pressões continuaram também a assistência social a prevalecer como direito de cidadania. Podemos observar que estes princípios se incorporam na seguridade social brasileira e, sobretudo, nas políticas de previdência e assistência social, através da Constituição Federal de 1988.

O debate da cidadania e sua relação com a Política Social é bastante polêmica, pois muitas vezes nos deparamos com análises reducionistas ou politicistas a respeito desta temática, na qual a Política Social e a Cidadania são vistas ora como forçado, ora como conquista. Na primeira apreensão, a Política Social e a Cidadania são reiteradas apenas como requisitos do capitalismo, com vistas a ganhos econômicos e amortização das lutas dos trabalhadores. Por outro lado, apreendidas como conquistas, estas são consideradas como troféu dos trabalhadores. Esta análise bipolar parece não dar conta da contradição e complexidade em que se encerram estas categorias, pois não apreendem a Política Social e a Cidadania como síntese de múltiplas determinações, o que exige romper com as monocausalidades, buscando compreender o processo histórico de forma abrangente.

Neste cenário de mudanças do padrão de acumulação para o capitalismo financeiro, que se originam num processo de transferências de rendimentos produtivos para os operadores por meio da dívida do terceiro mundo, as exigências e imposições do capital, através de seus órgãos multilaterais, vão ser o ajuste estrutural, através de privatizações de empresas estatais e desregulamentações das economias nacionais e reforma do papel do Estado.

Dessa forma, a atual configuração do capital determina novas modalidades de reprodução da força de trabalho, ancoradas principalmente nos processos de privatização, focalização e descentralização das Políticas Sociais. Nesta ótica, a estratégia neoliberal de reprodução da força de trabalho consiste em implementar Políticas Sociais que consigam integrar os indivíduos, já que, em sua visão, o

trabalho assalariado não tem mais essa capacidade. É esta perspectiva que vem determinando as tendências das Políticas Sociais no Brasil, que em oposição à universalização e a integração com as outras esferas da seguridade social, passando a ser centralizadas em programas sociais emergenciais e seletivos, enquanto estratégias de combate à pobreza.

Nesta perspectiva, no interior da reorganização da produção e do Estado capitalista, as Políticas Sociais ganham outro direcionamento. Nessa condição, a própria crise da sociedade baseada no trabalho assalariado vai impactar nos mecanismos públicos de seguridade social. Seja pelas críticas aos modelos universais de direitos e garantias sociais, seja pela crise fiscal do Estado, ou ainda pela ideologia neoliberal que vai indicar o caminho da superação da crise, através da criação de novas características aos programas de proteção social (MOTA, 2001, p. 38).

Segue-se então, um intenso processo de “liberalização” da seguridade social, em que a reconstituição do mercado, a competição e o individualismo aparecem como eixos principais para o desenvolvimento das Políticas Sociais. Por outro lado, as antigas funções relacionadas ao Estado de Bem estar social é bruscamente desregulamentado, utilizando-se o argumento da competição e do individualismo como forças desagregadoras dos grupos organizados, desativando os espaços de negociações dos interesses coletivos. Surge uma nova visão hegemônica no cenário nacional e internacional sobre as Políticas Sociais, ancoradas em organizações internacionais como: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI), prestigiando uma ideologia de proteção só para os desprotegidos, ou seja, as ações de proteção social advindas de recursos do Estado só focalizarão uma parte da população, logicamente aquela que se encontra abaixo da linha de pobreza, enquanto que o resto da população encontrará sua proteção nas prateleiras e vitrines do livre mercado.

Assim, assistimos em toda a década de 90, a desregulamentação da Constituição Federal de 1988, num ataque a agenda universalista prevista, que mesmo antes de ser implementada já sofreu um desmonte, através das reformas da previdência, onerando cada vez mais o trabalhador, a focalização da assistência social e a universalização excludente na saúde.

Neste sentido, para as Políticas Sociais a orientação dos organismos internacionais é a focalização das ações, com estímulos a fundos sociais de emergências, a mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como as organizações filantrópicas e organizações não-governamentais - com a marca de GENTE QUE FAZ. O apelo à solidariedade e à parceria desresponsabiliza o Estado e despolitiza as relações sociais, deslocando a “questão social” da esfera pública e inserindo-a no plano de filantropia.

Nesta perspectiva, observa-se uma tendência de despolitização da política, o desfinanciamento da proteção social, em detrimento do pagamento do refinanciamento da dívida pública, através da obtenção do superávit primário, mercantilização / mercadorização dos serviços e, conseqüentemente, uma redução dos direitos sociais, tardiamente conquistados no Brasil.

O quadro acima referido mostra o grau de desmonte a que foi submetida às Políticas Sociais no país, através dos cortes nos gastos sociais com o objetivo de atingir o superávit primário, que de acordo com o Fórum Brasil do Orçamento, baseado em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2004) o superávit primário em 2004 foi maior que o acertado com o FMI, no valor de R\$ 70 bilhões até setembro de 2004, maior do que todos os gastos sociais neste ano, que somaram R\$ 68 bilhões, processo este caracterizado pela contra-reforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2003) que se materializa no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) em 1995.

Os diagnósticos apresentados no PDRE serviram de base para as propostas de Emenda Constitucional nas áreas administrativa e previdenciária, iniciando o processo de desmonte da previdência social brasileira na perspectiva da seguridade social.

De acordo com Behring (2008), as respostas às novas expressões da “questão social” – cuja origem se encontra na lei geral da acumulação – têm vindo: na forma da criminalização da pobreza, com uma ampliação desmesurada da população carcerária, especialmente de homens jovens que compõem a população economicamente ativa, de um lado; e por meio de Políticas Sociais focalizadas e de gestão da barbárie, de outro.

Segundo essa mesma autora, no Brasil existe situações de pobreza diferenciadas e com trajetórias distintas, consideradas objeto de intervenção estatal. Primeiramente

temos as populações consideradas vulneráveis que não exercem atividades profissionais tendo em vista, a sua condição natural de exclusão: dependiam antes das gestões filantrópicas e posteriormente se tornaram foco principal deste novo assistencialismo.

Nesse sentido, é importante retomar o debate acerca da construção de estratégias de resistência e de luta contra a barbarização da vida social e pela construção de outra forma de sociabilidade. Para Behring (2008), é necessário que ocorra a defesa das Políticas Sociais abrangentes, de caráter universal, que possam disputar e gerar tensões efetivas na locação do fundo público, e que, sobretudo, tem impactos maiores nas condições de vida e trabalho das maiorias. A autora sinaliza como uma agenda importante de resistência, em tempos de focalização, privatização e encarceramentos.

3. AS CONFIGURAÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E SEUS COMPROMETIMENTOS.

3.1 A trajetória histórica da Assistência Social como Política Pública não contributiva.

Ao apresentar a política pública de Assistência Social, é necessário pontuar a concepção da qual se parte acerca das políticas públicas, que são marcadas por políticas de cunho social e econômico que foram construídas ao longo do desenvolvimento da ordem burguesa, com a emergência do Estado – Nação, a partir do século XVI.

A passagem para o século XX, com a transição do capitalismo concorrencial para o monopolista, fez com que o Estado assumisse a sua função de “empresário” da classe capitalista, desenvolvendo políticas públicas, obtidas pela extração da mais valia da classe trabalhadora, voltadas para o processo de monopolização capitalista.

Nesse sentido, durante a República Velha (1889-1930), ainda não é possível se falar em Política Social, já que esta se relaciona ao desenvolvimento do capitalismo e pressupõe uma intervenção sistemática, estratégica e contínua do Estado na área social. Nota-se que neste período o Brasil caminhava para sua inserção na lógica capitalista e possuía como principal foco da economia a agroexportação, considerada como um setor pré-capitalista.

A agroexportação garantia o poder da oligarquia cafeeira, que cada vez mais adquiria traços coronelistas e burgueses. A economia nacional que vinha crescendo, deu origem ao desenvolvimento urbano. É nesse momento que o desenvolvimento rural promove o desenvolvimento urbano e conseqüentemente o da classe trabalhadora, isto é, o segundo ocorre subordinado ao primeiro, à oligarquia agroexportadora mantém o poder econômico e político.

As relações políticas que caracterizava a estrutura de poder da época eram permeadas por relações de troca e favores, se constituindo no que denominados de clientelismo. O Estado se comporta regulando as condições da economia, atuando de uma forma mínima. Em 1910, existem intervenções no social, mas ainda não se constituem enquanto Política Social de responsabilidade do Estado.

Na medida em que a urbanização cresce, cresce também o proletariado e com ele

as lutas de classes. A intervenção no social nesse momento se dá através da igreja (caridade), da Filantropia Laica (higienização e saneamento moral) e dos políticos (troca de votos). Aqui o Estado se faz ausente na intervenção social, ele apenas garante a manutenção do sistema econômico.

O Estado, a partir de 1912, ainda que de forma mínima, passa a intervir através de legislações específicas, como um projeto de lei fixando em oito horas diárias a duração da jornada de trabalho.

Somente em 1923, é criada a primeira legislação de caráter social, a Lei Eloy Chaves. Esta se destinava

[...] a criação de um fundo, mediante a contribuição dos empregadores, dos empregados e do estado [...] com objetivo de garantir parte do fluxo da renda normalmente auferida pelo empregado, no momento em que ele se desliga da produção – por velhice, invalidez ou por tempo de serviço -, ou a seus dependentes em caso de morte, além de assistência médica. Instaurava-se o esquema clássico, onde o empregado abre mão de sua renda no presente, enquanto ainda participa do processo de acumulação, a fim de obter parte dela, quando dele já estiver ausente. [...] Não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos os membros de uma comunidade nacional, quando não mais em condições de participar do processo de acumulação, mas de um compromisso a rigor privado entre os membros de uma empresa e seus proprietários (SANTOS, 2004, p.22).

Mesmo sendo considerado marco da previdência social no Brasil, a Lei Eloy Chaves, não se configura em uma intervenção ativa do Estado, sendo que a intervenção está diretamente nas mãos da sociedade civil.

A crise mundial de 1929 trouxe graves impactos à economia brasileira propiciando as condições para a revolução de 1930, iniciando no Brasil um projeto de caráter nitidamente burguês, o Estado passa a ser o principal agente na organização e regulação das condições sociais e políticas para o desenvolvimento industrial, promovendo a urbanização e industrialização do país.

No Brasil entramos no mundo industrial somente a partir da década de 1930. O Estado foi impulsionador central daquele processo com políticas econômicas voltadas para a indústria, na nascente zona urbana, e que mantinham o poder do latifúndio, no campo. O padrão brasileiro de Políticas Sociais baseou-se na “cidadania regulada”, isto é, tinham acesso à proteção social somente aqueles que detivessem a carteira de trabalho, com profissão e sindicato reconhecidos pelo

Estado varguista, aqueles que não tinham carteira de trabalho ou questionassem a ordem vigente eram tratados com violenta repressão estatal.

Nesse sentido, faz-se necessário a refuncionalização do Estado. Do ponto de vista econômico, ele passa a alargar o sistema tributário, uma vez que precisa captar recursos para desenvolver tal projeto; incentiva a produção de gêneros alimentícios para subsistência do trabalhador urbano; introduz uma política de proteção do café; incentiva a criação de empresas públicas, contribuindo para o fortalecimento da burguesia nacional emergente. Por outro lado, do ponto de vista social, o Estado incorpora as reivindicações dos trabalhadores, como estratégia de adesão ao projeto de desenvolvimento, e lança mão das Políticas Sociais.

A primeira iniciativa de Política Social brasileira se dá através da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensão (IAPs). Esses institutos buscam atender setores dos trabalhadores industriais, principalmente, os que representavam maior importância para a economia como ferroviários e marítimos, deixando excluídos os trabalhadores rurais.

Cada IAP será estruturado de acordo com o poder econômico da categoria profissional, constituindo-se numa Política Social fragmentada, excludente e heterogênea. Os IAPs foram criados na mesma lógica das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) no que diz respeito ao financiamento tripartido e ao “modo como foram aparentemente geridas, isto é, colegiadamente e com representação igual para empregadores e empregados” (SANTOS, 2004, p.22). Os institutos destinavam-se a profissão que era regulamentada pelo Estado.

Sendo assim eram reconhecidas como cidadãos portadores de direitos, aquelas pessoas que possuíam a sua profissão regulada pelo Estado, surgindo o conceito de “Cidadania Regulada”, que, conforme Santos (2004), “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”.

Nesse período, constatou-se que havia pessoas que não se integravam no sistema de proteção social, diante disso, buscava proteção na assistência, que era praticada pela igreja, pelos coronéis e pelas instituições filantrópicas – base material da nova categoria denominada por Fleury (1991) de “Cidadania Invertida”. Esta idéia parte do fato do indivíduo ser “não cidadão”, ou seja, como a noção de cidadania esta

embutida na profissão e os direitos dos cidadãos restringem-se aos direitos do lugar que ocupam no processo produtivo e reconhecido por lei, as pessoas que não apresentava estas “pré-condições” de trabalho, não se enquadrava na dinâmica do sistema de proteção social como dito anteriormente, ficando a mercê da assistência praticada pela sociedade.

O caráter da assistência social, neste momento é de benemerência, dádiva do favor, o que dificulta o desenvolvimento de uma cultura de cidadania.

A associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados instáveis, mas igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas. (SANTOS, 2004, p.68).

A partir de 1938 o aparelho Estatal começa a organizar a assistência social desenvolvida pelo conjunto da sociedade civil, de tal forma que cria o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), com o intuito de cadastrar e registrar as instituições que atuam na área assistencial.

Outro órgão criado pelo Estado em 1942 é a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), existiu como uma estrutura assistencial até os anos de 1995. A LBA financiava as instituições da assistência social, prestava serviços às mesmas, resultando numa responsabilização da sociedade civil frente às refrações da “questão social”.

Portanto, percebe-se que a assistência social, apesar de desenvolvida pelas organizações da sociedade civil, era praticada a partir da intervenção do Governo Federal, visto que era ele quem organizava, financiava e coordenava todas as ações que se aproximava da assistência social. Dessa forma,

A relação que se estabelece entre Estado e sociedade civil, construída fundamentalmente por interesses políticos e econômicos de classe, irá delinear as políticas públicas que o Estado se propõe a elaborar e implementar (ALVES, 2009, p.37).

No período de 1930, o projeto do Governo Vargas baseava-se na expansão da industrialização e da urbanização, isto é, na expansão das relações capitalistas, de tal modo que se visualizava uma dupla articulação: a relação do capital nacional com setores pré-capitalistas e a subordinação do capital nacional ao internacional.

Esse projeto efetiva-se no país à medida que a indústria de base consolida-se e expande a indústria de bens de consumo. A partir da década de 1950 o projeto acelera em um patamar e em uma divisão clara de capitais.

Com essas mudanças, e, sobretudo, com a ampliação da economia, a classe trabalhadora se organiza, critica o sindicalismo pelego, reivindica mudanças na estrutura sindical e luta por infraestrutura urbana, entre outros. Conforme Alves (2009),

“A consciência é produto do ser social e, a partir dessa consciência o homem intervém para modificar a realidade, que, primeiramente, gerou sua própria consciência”. “[...] Do mesmo modo, os acontecimentos, e os agentes do drama histórico não são, apenas, ‘determinados pela base econômica e social’ (pois este não é um engenho auto-suficiente), eles concentram e desencadeiam força que preservam ou alteram aquela ‘base’” (FERNANDES, 1984, p.61 apud ALVES 2009, p. 30).

Com isso destaca-se a primeira mudança de ruptura com a lógica de cidadania regulada. No ano de 1960, com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), uniformizam-se os serviços dos IAPs.

A lei assegurava o mesmo regime de benefícios, independente da categoria profissional de cada um, a todos os trabalhadores regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho-o que quer dizer, a todas as pessoas ocupando posições no processo de acumulação, reconhecidas e reguladas pelo poder estatal. (SANTOS, 2004, p.30).

A partir dos anos 60 a sociedade brasileira passa por um momento de efervescência dos movimentos sociais, que desencadeia a luta das classes sociais por melhores condições de vida. A burguesia opta por conter o movimento, e se alia a estrutura militar impondo o regime de 1964. Assim desenvolveu-se a ideologia do desenvolvimento com a “modernização conservadora”, com concentração de poder no Estado e grande burocratização, expressando no campo da assistência social o binômio assistência/repressão.

O movimento militar de 1964, instaurando um regime político autoritário, irá imprimir maior velocidade à expansão da cobertura previdenciária legal à população brasileira, sem abrir mão, contudo, da vinculação entre benefícios sociais e acumulação de riquezas. (SANTOS, 2004, p. 32).

De 1930 a 1964 não há alteração na lógica do sistema de proteção social, mas é possível destacar duas particularidades que o marcaram: a cidadania regulada e a cidadania invertida, o que configurou a assistência social como algo fora do Estado,

desvinculada da noção de cidadania. Ressalta-se também que nesse período é implantada a Consolidação das Leis Trabalhistas e Sindical (CLT) que fora resultado de lutas travadas na década de 1920, sendo considerado produto dos movimentos operários emergentes.

Em 1966, cria-se o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando todos os institutos existentes, ou seja, acabam os institutos por categoria profissional, e passa a existir uma única estrutura destinada à promoção de serviços de proteção social pra todas as categorias.

O início da década de 1970 foi consagrado com a universalização da Política Social (no que diz respeito à previdência e a saúde). Ou seja, qualquer indivíduo, a partir de tal mudança, poderia ter acesso às políticas sociais, desde que contribuíssem com o Sistema de Proteção Social. Desta forma o Estado não regula e nem controla as profissões, os serviços não são mais corporativos, e sim unificados. O que permanece neste momento é a lógica da “cidadania invertida”. O indivíduo que não contribui com o sistema continua sendo atendido pela estrutura assistencial do passado.

Segundo Vianna (1998) nos anos compreendidos entre 1964 e 1984, as políticas sociais no Brasil sofreram um processo de “americanização perversa”:

[...] um contingente aproximado de 20% de americanos pobres se encontra protegido pelo Estado, ficando o restante ‘aos cuidados’ do mercado. No Brasil, como se pode verificar [...] esta relação inverte. Algo em torno de 30 milhões de pessoas _ 20% da população _ constitui a demanda atendida pelo mercado. Os demais dependem do serviço público. (VIANNA, 1998, p. 152).

Ou seja, a estrutura que os Estados Unidos montaram para atender as demandas populares, no que diz respeito ao sistema de proteção social, combinava o público com o privado, pois o Estado era o responsável por atender a um pequeno percentual da população, configurando um sistema residual para atender uma população residual. No Brasil a situação se difere, uma vez que o Estado era o responsável por atender a maioria da população, porém a estrutura deste não se expande, ou seja, tem-se um estado residual, caracterizando esse sistema como perverso.

Os anos de 1980 foram marcados por imensas mobilizações populares, o que resultou na Carta Magna, mais conhecida como a “Constituição Cidadã”, que

absolveu os principais parâmetros colocados pela população a fim de redefinir as Políticas Sociais. Foi sancionada a Constituição Federal no ano de 1988 (CF88), que prevê, entre outras coisas, a seguridade social baseado no tripé: saúde, previdência social e assistência social, considerada como direito de todos os cidadãos e dever do Estado e tendo, apenas a previdência social, caráter contributivo. De acordo com Alves (2009),

No âmbito legal da Constituição de 1988 significou uma reversão da abordagem seletiva da Política Social, ao se regulamentar a seguridade social muito mais próxima da proposta inglesa, ao se preconizar a universalização dos direitos sociais. Contudo, o conteúdo legal não se materializou nos processos de elaboração e implementação das políticas sociais, evidenciando o inegável processo de “americanização (perversa) da seguridade social no Brasil” (VIANNA, 1998, p.151 apud ALVES, 2009, p.49).

Para essa mesma autora, um sistema de seguridade mercantilizado aprofunda as desigualdades sociais e penaliza a classe subalterna, além do que, a assistência requerida pelos excluídos, que são muitos, torna cara aos cofres públicos.

No âmbito constitucional é clara a tentativa de produzir um sistema público de seguridade social¹², no qual toda população esta formalmente incluída, embora, na prática, rigorosamente discriminados pelos mais diversos critérios de seletividade. No entanto, se por um lado, a nova Constituição Brasileira aponta para o reconhecimento e garantia dos direitos, por outro, o país se insere no contexto de ajustamento à nova ordem capitalista em atendimento as medidas de ajuste determinadas pelo Consenso de Washington¹³, onde se observa o desmonte de conquistas históricas da classe trabalhadora e a retração dos investimentos no campo social, “onde as políticas ortodoxas de estabilização da economia, com suas restrições aos gastos públicos, reduzem e direcionam os investimentos sociais do Estado” (YAZBEK, 1999, p.11), “tanto é que o conjunto de direitos duramente

¹² Padrão de seguridade social foi sistematizado no mundo capitalista a partir do reconhecimento da obrigatoriedade do Estado, em oferecer respostas às demandas sociais através da expansão dos gastos públicos. Conforme os princípios da “Seguridade Social” caberia ao Estado viabilizar desde a garantia da renda mínima, em caso de perda de capacidade de ganha-la até o acesso aos serviços estatais de saúde, educação e serviços sociais (FALEIROS, 1990, p.112 apud ALVES, 2009, p.48).

¹³ O Consenso de Washington representa um plano único de medidas de ajustamento dos países periféricos, determinados pelo fundo Monetário internacional (FMI), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (DBI) e pelo governo norte-americano em convenção realizada em 1989, em Washington, fato que representa o marco do processo de disseminação do projeto neoliberal em mais de 60 países em todo o mundo. (RAICHELIS, 2000, p. 73).

conquistados no texto constitucional foram, de maneira geral, submetidos à lógica do ajuste fiscal” (BEHRING, 2003, p. 104).

Segundo Yazbek, com a promulgação da Constituição Federal, dois modelos se contrapuseram no campo institucional para a Assistência Social. O tradicional/conservador que opera a Assistência Social como prática compensatória, circunstancial e atribui ao Estado um papel complementar a partir do princípio de subsidiariedade, em contra ponto ao modelo de cidadania inaugurado pela Constituição que afirma a Assistência Social como política de Seguridade Social, que integra um conjunto de políticas sociais básicas que compõem o Sistema de Proteção Social Brasileiro: educação, saúde, trabalho, assistência social, previdência social, justiça, agricultura, saneamento, habitação popular, meio ambiente, que visam assegurar à população o exercício dos seus direitos.

Todavia, em função do “caldo cultural” que caracterizou historicamente esta política no Brasil, tal como o clientelismo, o paternalismo e o jogo de interesses políticos, sua legitimação como política pública não chegou a se efetivar de fato, consolidando-se como uma política seletiva que atende aos interesses do grande capital, contribuindo para a concepção de transformação de direitos em concessão, uma vez que sua constituição foi marcada por interesses políticos classistas.

Com efeito, é interessante destacar que um dos grandes entraves para a consolidação da Assistência Social, enquanto dever do Estado, são seus antecedentes históricos, uma vez que embora a Assistência Social tenha se legitimado enquanto política pública, sendo reconhecida pela Constituição Federal de 1988, e regulamentada pela Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS -, esta ainda se encontra arraigada pelo histórico ranço conservador. Além disso,

O processo de construção e aprovação da LOAS foi acompanhado de tensões, posto que o projeto original não foi aprovado, vindo a sofrer inúmeras alterações que deformaram, em muitos aspectos, a proposta original que contemplava as históricas demandas da sociedade por Assistência Social (MOTA;MARANHÃO;SITCOVSKY, 2010, p.187).

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal – que dispõe sobre a assistência social – só foram regulamentados após cinco longos anos de debates promovidos pela sociedade, com apoio do Ministério Público, sendo regulamentada apenas em

1993, por meio da LOAS.

O primeiro projeto de Lei que regulamentava a LOAS foi vetado pelo governo Collor, o novo texto foi sancionado somente no governo Itamar, após o impeachment de Fernando Collor de Melo e intensas mobilizações sociais.

As diretrizes estabelecidas pela LOAS apontam para a descentralização político-administrativa, participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis, primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. Sendo assim a LOAS institucionaliza também os conselhos de assistência social, o fundo de assistência social, as conferências e fóruns, benefícios, entre outros. Em síntese,

Como lei, inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social. Inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social. Desmonta o antigo CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social – 1938 – 1993), órgão clientelista e cartorial, objeto de escândalos nacionais (processos de corrupção e subvenções à entidades – fantasmas). Cria os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social, órgãos paritários, com representação do governo e da sociedade civil (entidades, usuários e trabalhadores do setor) aos quais compete: aprovar a política de Assistência Social, a proposta orçamentária para a área, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social, que têm como atribuição avaliar a situação da assistência e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento (YAZBEK, 1999, p.13).

Percebe-se que a partir dos anos 80, a sociedade brasileira vem apresentando profundas transformações no âmbito econômico, social, cultural e político, quando surgem novos atores sociais, constituído por interesses políticos, assim como partidos políticos e outras refrações da sociedade civil.

Estes passam a pressionar o Estado em prol de políticas públicas que fossem de responsabilidade deste, constituindo-se como direitos dos cidadãos, marco de uma nova fase no país. A chamada redemocratização política que supera o regime ditatorial foi registrada nesta década, um período de reivindicações e mobilizações populares a favor da democracia no Brasil, que vivenciava um período de

autoritarismo e repressão aos direitos humanos, políticos e sociais.

Ainda assim, não podemos desconsiderar esse marco legal onde a Assistência Social deslocou-se do campo da filantropia ou benesse, passando a ser encarada como política pública de Seguridade Social, ganhando assim maior visibilidade. No entanto, o fato dessa política ter sido idealizada sob a égide do neoliberalismo¹⁴ tem impedido a Assistência Social de funcionar como um instrumento de ação política. Por isso, torna-se cada vez mais urgente à necessidade de repensar essa política numa perspectiva mais democrática, atendendo dessa forma aos princípios constitucionais.

Diante desses fatos, Yazbek aponta que discutir a Assistência Social implica remeter a um processo histórico contraditório.

No atual contexto, a Assistência Social torna-se uma estratégia política na qual o Estado transfere para a sociedade civil, parte de suas atribuições, ao mesmo tempo em que deixa para a iniciativa privada, a oferta de bens e serviços. Desse modo, em especial no Brasil, caracterizam-se pela seletividade e assistencialismo, uma vez que convertem direitos sociais em favores, introduzindo critérios de elegibilidade no acesso a bens e serviços (YAZBEK, 1999, p. 08).

Vale ressaltar que a inserção no campo dos direitos, da universalização dos acessos e a explicitação da responsabilidade estatal em sua oferta, trazem para a Assistência Social a possibilidade de “*transitar do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social*”.

Como política de Estado, passa a ser um espaço para defesa e atenção aos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade; traz para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão e transforma constitucionalmente a Assistência Social em campo de exercício de gestão participativa de seus usuários. (YAZBEK, 1999, p. 10).

A Assistência Social no texto constitucional como política pública componente da Seguridade Social, foi posteriormente regulamentada pelas LOAS, que estabelece

¹⁴O neoliberalismo se caracteriza como uma medida adotada pelo Brasil em resposta à crise do capitalismo. Essa proposta neoliberal, obedecendo ao receituário do governo americano, do FMI – Fundo Monetário Internacional – e do BM – Banco Mundial -, na busca de realizar um amplo programa de abertura, liberalização e internacionalização da economia, vem se pautando por: privatização; redução da presença do Estado na economia, com investimento público e com déficit público e abertura do mercado interno às importações. O Estado neoliberal se caracteriza como um Estado que conduz e legitima uma política contrária ao Estado de Bem estar, contra a social democracia. A adoção do receituário neoliberal se caracteriza como uma alternativa, ou, “uma reação teórica e política, veemente contra o Estado intervencionista de Bem estar” (PERRY, 1999, p.167).

princípios doutrinários e organizativos, dentre eles o de descentralização, de democratização, de equidade, de complementaridade entre o poder público e a sociedade. A LOAS, foca suas diretrizes no atendimento dos cidadãos em que se encontram situações de vulnerabilidade social.

A Assistência Social deve realizar-se de forma integrada às demais políticas setoriais, visando ao enfrentamento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais. (art. 2º, parágrafo único da LOAS).

Esse novo momento da Assistência Social detalhada na LOAS expressa uma mudança fundamental na concepção da Assistência Social, que se afirma como direito, como uma das políticas estratégicas de combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade em que vive grande parte da população brasileira. Sendo os problemas enfrentados por meio de um assistencialismo de caráter complementar e emergencial, destinado somente aos segmentos mais pobres.

A partir da nova constituição da república e da aprovação da LOAS, várias iniciativas buscaram tornar realidade os princípios da Assistência Social na legislação. Mudanças institucionais, novos instrumentos legais, mobilização da sociedade, experiências inovadoras, dentre outros, têm contribuído para criar as condições para construção do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

Inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade Social voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da Assistência Social no país, sob a égide da democracia.

No entanto, as práticas de descentralização vão ocorrer a partir década de 80, por influência de experiências internacionais conectados a reforma do Estado, a autonomia dada aos municípios é o repasse das responsabilidades ao controle local representando um consenso em matéria de Políticas Sociais que implicam na articulação das três esferas governamentais juntamente com a sociedade civil. Embora nem sempre seja acompanhado de recursos necessários para que a rede de serviços seja ampliada conforme a demanda local. Assim, então analisando a

descentralização como espaço estratégico da retração do Estado faz com que as desigualdades aprofundem ainda mais.

Esse processo de descentralização na conjuntura política carrega uma idéia de avanço político pela participação popular que, ligados aos instrumentos previstos pela LOAS, há uma implementação de Conselhos na condição de democratizar o acesso da população para uma fiscalização mais direta no local.

Conforme o artigo 6º da LOAS, a descentralização da política de assistência social acontecerá pela decisão do Distrito Federal, dos governos estaduais e municipais, os quais serão responsáveis pela regulamentação desta de acordo com as normas relativas com ao modelo de gestão, competindo, portanto, ao município a gestão da políticas de assistência social local.

O que se constata é que, no âmbito da Assistência Social, o impulso pela redefinição descentralizada vai encontrar na LOAS seu formato democrático. Assim, ao propor mecanismos de descentralização político/administrativa sob o controle de conselhos partidários com a presença da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social, a LOAS aponta a direção democratizadora do processo. (YAZBEK, 1996, p. 29).

Vale ressaltar, que a implantação do sistema descentralizado e participativo, importante passo para adequar a Assistência Social à realidade concreta onde se desenvolve suas práticas que visa, melhorar a qualidade dos serviços e permitir o controle social, é um processo em instalação.

No entanto, percebe-se uma fragilidade na LOAS, uma vez que esta define a Assistência Social como provedora de mínimos sociais¹⁵, que por sua vez é inerente a uma legislação de Seguridade Social. A idéia de mínimos sociais traz por exigências a definição de padrões, isto é, a definição de mínimos sociais e do padrão com que esses mínimos devem ser assegurados, além ainda, de estabelecer critérios rigorosos e por sua vez excludentes, como por exemplo, o critério estipulado para que o cidadão tenha direitos aos bens e serviços socioassistenciais no sentido da renda per capita ter que ser inferior a um quarto do salário mínimo, ou seja, o enquadramento de parâmetros de vulnerabilidade social que ultrapassam a linha da pobreza.

¹⁵Mínimo sociais é compreendido, por um conjunto de bens e serviços sociais ao lado de outros meios complementares e sobrevivência (YAZBEK, 1996,p.23).

Nesse sentido, compreendemos que as conquistas que obtivemos com a Constituição Federal de 1988, inserindo a Assistência Social como política pública, e com a LOAS de 1993, reafirmando a necessidade de integração entre o social e o econômico ainda são insuficientes para dar sustentação à efetivação política e social por parte do Estado.

Em suma, com a Constituição Federal e a LOAS, o Estado deve garantir aqueles que dela necessitam políticas que atendem as necessidades básicas de sobrevivência, devem proporcionar as mesmas, políticas voltadas para o desenvolvimento social e sua emancipação econômica. Na área social, as novas diretrizes previam maior responsabilidade do Estado na regulação e financiamento de políticas sociais, universalização ao acesso a benefícios e serviços.

A implementação das Políticas Sociais brasileiras, que se caracteriza por seu caráter fragmentado, setorial e emergencial, tem ocorrido de maneira focalizada e através de serviços compensatórios, onde podemos constatar uma redução das responsabilidades do Estado.

A redução de recursos tem significado uma deteriorização dos serviços sociais públicos, comprometendo a cobertura universalizada, bem como a qualidade e a equidade dos serviços, os quais deviam ter como objetivo a melhoria de vida da população subalterna; projetos, incluindo os de enfrentamento à pobreza, visando o alcance de melhores parâmetros sociais. A razão de ser das políticas sociais é justamente o reconhecimento das necessidades e do direito de cidadania que atribui ao Estado o dever de assegurar condições básicas de qualidade de vida.

No contexto da Reforma do Estado¹⁶, ocorre o esvaziamento das Políticas Sociais, onde há corte nos gastos sociais apresentados pelo mesmo, como solução de déficit público. Nesta direção, o projeto econômico brasileiro, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso até os dias atuais, representa um caráter regressivo frente à “questão social”, vivenciada pela maioria da população onde é explícito que o projeto político dos mesmos é orientado pelo neoliberalismo e a globalização, que coloca em primeiro plano o capital e deixa em último plano o social.

¹⁶ A crise fiscal dos anos 70 e 80 caracterizam-se pela incapacidade do Estado em superar o déficit público e, pela falta de recursos tornou premente a implantação de um novo modelo de administração pública. Se inscrevendo na articulação do processo de mundialização com mediação dos interesses da elite econômica financeira brasileira e do poder do Estado (Acessível em www.artigosacademicos.com.br).

Neste sentido, de acordo com Telles (1998), o campo social é despolitizado e fixado como esfera que escapa a ação responsável, inteiramente dependente desta versão moderna das leis de natureza, associada à economia e seus imperativos de crescimento (TELLES, 1998, p. 111).

A única opção que o Estado oferece à população, enquanto “políticas sociais”, são programas assistencialistas e seletivos de combate à pobreza, são programas onde há um corte do público atendido, de acordo com a linha da pobreza, selecionam-se clientelas “por corte de renda baseado em 'linhas da pobreza', promovendo um “cadastramento de pobres” perde-se o caráter de cidadania e de direito social e reforça o clientelismo (SOARES, 2000, p.39), como é o caso do programa Bolsa Família¹⁷ que surgiu como desdobramento do programa Fome Zero¹⁸.

No ano de 2004, com o governo Lula, tornou-se “pública” a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Seus principais aspectos eram: a incorporação das demandas da sociedade na área de assistência social, a inovação em trabalhar com a noção de território, a centralidade da família e de sua proteção e a perspectiva de constituição de Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Em consonância com o disposto da LOAS, a Política Nacional de Assistência Social- PNAS, rege-se por princípios democráticos extensivos às populações urbanas e

¹⁷Considerando que o Bolsa-Família iniciou-se sua implementação em outubro de 2003 pela medida provisória nº 132, garantido pela Lei nº 10.836 de janeiro de 2004.

¹⁸O programa Fome Zero, portanto, é muito mais que um cartão alimentação. Na sua formulação, é composto de um conjunto de ações estruturais (Reforma Agrária; Fortalecimento da Agricultura Familiar, Projeto Emergencial de Convivência com o Semi-Árido; Ampliação do Acesso e Qualidade da Educação; Programa e Geração de Emprego; Programa de Atenção Básica à Saúde) voltadas para combater as causas da fome e da pobreza; de *Ações Específicas* (Programa Nacional de Bancos de Alimentação; Programa de Restaurantes Populares; Programa Cartão Alimentação; Programa de Educação Alimentar e Nutricional; Programa de Compra Antecipada da Produção da Agricultura Familiar para a Formação de Estoques de Alimentos; programas de Distribuição de Cestas Básicas Emergenciais; Apoio ao Auto-Consumo Alimentar; Ampliação e Aperfeiçoamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar; Ampliação do Programa de alimentação do Trabalhador; Ampliação do Programa Bolsa-Alimentação; Convergência dos programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Renda, Vale Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil etc.) que visam atender diretamente as famílias no acesso ao alimento, e *Ações Locais implementadas pelos Estados e municípios, com incentivo do Governo Federal* (Construção participativa de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja expressão máxima é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- CONSEA; Mutirão contra a fome mediante: Campanhas de doações de alimentos, Campanhas de doações em dinheiro e Formação de Grupos de voluntários (SILVA, et,ali, 2006, p.112)

rurais, tais como a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; respeito à dignidade do cidadão; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza; e promoção da equidade no sentido da redução das desigualdades sociais e enfrentamento das desigualdades regionais e locais no acesso aos recursos financeiros.

Contudo, verifica-se que a Assistência Social ainda traz como herança práticas assistencialistas com foco na caridade e na filantropia e um forte caráter de clientelismo político. Mesmo tendo obtido vários avanços nesta área, a efetiva consolidação da Assistência Social como política pública e direito social ainda exige um enfrentamento de importantes desafios. Nesse sentido, é que foi aprovado e vem sendo implementado nos municípios o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que tem como foco principal de todos os serviços, programas, projetos, benefícios e ações socioassistenciais, a família em sua totalidade.

3.2 O processo de implantação do SUAS: avanços e limites na garantia de direitos.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e da regulamentação da assistência social através da LOAS em 1993, muitos foram, e ainda são os desafios para consolidar essa política como direito.

Este novo modelo de gestão tem sido foco de debate no que se refere às políticas públicas. Pois, paradoxalmente, enquanto registram-se avanços na conquista dos direitos sociais, através da Constituição Federal de 1988, ocorre à inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica das políticas econômicas neoliberais, colocando em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social, concretizando uma “(...) contra-reforma do Estado no país (...)” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 152). Nesse contexto, as políticas sociais se desenvolveram, de forma lenta e gradual.

O ex-presidente Sarney [...] que, embora não tenha investido diretamente contra a assistência social, afirmava que a Constituição o impedia de governar; o ex-presidente Collor de Mello, que em 1990, vetou integralmente o primeiro projeto de lei que regulamentaria a assistência social [...] por considerá-lo “contrário aos princípios de uma assistência social responsável, que se [limitasse] a auxílios às camadas mais carentes da população”; o ex-presidente Itamar Franco, que foi pressionado por setores organizados da sociedade e pelo Ministério Público a aprovar o Projeto de Lei que, em 1993, redundou na LOAS; e, por fim, o presidente Fernando Henrique Cardoso, que desde o seu primeiro mandato (1995-1998), desconsiderou a LOAS, atropelando-a com Programas paralelos de atendimento à pobreza, com Medidas Provisórias restritivas e desmanteladoras de direitos adquiridos e com a instituição, em seu governo, de atos normativos hierarquicamente inferiores à LOAS, que em vez de consolidarem os seus dispositivos mais avançados, passaram a contrariá-los (PEREIRA, 1994, p.67).

Enquanto conquista de um arcabouço jurídico, a LOAS representa uma conquista dos setores organizados da sociedade. Desde que foi sancionado, o país teve cinco conferências nacionais de assistência social, entre outras formas de participação popular e dos governos, em conselhos, seminários, fóruns, conferências estaduais e municipais. Desde então, tenta-se aprimorar o sistema, na perspectiva de romper com práticas focalizadas e fragmentadas, com o paralelismo e a descontinuidade das ações; enfim, com o não reconhecimento da assistência como política de direito do cidadão.

Neste contexto, a primeira PNAS só foi aprovada em 1998, cinco anos após a regulamentação da LOAS, e ainda assim apresentou-se insuficiente, embora tenha

detalhado mais as funções da assistência social que a própria LOAS, pois foi elaborada num período de maior assimilação da Política de Assistência Social como direito. Os procedimentos operacionais da PNAS/1998 foram disciplinadas pelas Normas Operacionais Básicas de 1997-NOB/97 e de 1998- NOB/98.

A NOB/97 expandiu o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, no entanto, sem delimitá-las. Os municípios tornaram-se responsáveis pela gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais.

Depois da NOB/97, foi aprovada a NOB/98, que ampliou a regulação da Política Nacional de 1998, estabeleceu o fluxo de recursos e processo de habilitação dos gestores estaduais e municipais. Assumindo ainda competências para as comissões e órgãos de controle social.

A necessidade de habilitação para que os estados e os municípios implementassem a Política de Assistência Social foi ressaltada pela NOB 1998, sendo tal habilitação critério para transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social. Para a habilitação, o município ou o Estado tinham que cumprir o artigo 3º da LOAS: apresentar o Plano de Assistência Social, devidamente aprovado pelo Conselho de sua competência, o comprovante de criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social e o comprovante de criação do Fundo de Assistência Social.

No entanto, embora essas ações sejam identificadas, é possível observar avanços apenas com o surgimento da PNAS, em 2004¹⁹, e da Norma Operacional Básica, em 2005, em que se verifica um processo de mudança de paradigmas referente à operacionalização da Política de Assistência Social.

A PNAS/2004 traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003²⁰, em Brasília - DF, quando apontou como prioridade, a construção e a implementação do SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública. (BRASIL, 2004). A operacionalização da PNAS/2004 encontra-se disciplinada na

¹⁹A versão definitiva da nova PNAS foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 22 de setembro de 2004. Seu texto final constitui o anexo I da resolução nº 145 do CNAS, de 15 de outubro de 2004.

²⁰Grande mobilização social que envolveu estados e municípios, profissionais, militantes e usuários, deliberou pela construção e operacionalização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS

NOB/SUAS 2005, seu principal instrumento de regulação. Com isso, chega-se a 2005, com a aprovação da “Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS” pelo Conselho Nacional de Assistência Social com o objetivo de orientar a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social.

.A partir do marco desta Conferência, portanto, o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, órgão responsável pela organização da política de assistência social em âmbito nacional, tomou como decisão política, cumprir a deliberação e iniciou o processo para implantação e implementação do SUAS. No entanto,

“(…) desde a LOAS e da I Conferência Nacional de Assistência Social, de dezembro de 1995, fala-se e propõe-se o SUAS, sem explicar porém, seu conteúdo ou o seu desenvolvimento através de uma proposta orgânica, sistematizada e articuladora das três esferas de gestão pública” (SPOSATI, 2006, p. 171).

Através de sua Secretaria Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS pela resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 – Diário Oficial da União de 28/10/2004. A PNAS foi construída com a contribuição de vários atores de todo país e veio como um balizador para nortear o redimensionamento da política pública.

Sposati (2006), ao fazer uma avaliação de um ano de implementação do SUAS, faz uma ressalva de que o sistema não é “produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência do governo federal”, mas sim do acúmulo de conhecimento e da prática, das lutas e do aprendizado com a gestão do Sistema Único de Saúde - SUS. Muito se bebeu desta fonte para a construção do SUAS e antes mesmo de sua implementação se estabelecer efetivamente, já existem críticas ressoando exatamente por terem copiado o modelo do SUS (inclusive partes que estão sendo revistas por não atenderem as necessidades atuais de gestão).

Os princípios e diretrizes da PNAS estão em consonância com o que preconiza a LOAS e a Constituição Federal em vigor e tem por objetivos:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p.27).

Assim, a PNAS apresenta o SUAS como um modelo de gestão, que deverá regular e organizar as ações socioassistenciais em todo o território nacional, com a criação de normatizações para os padrões e qualidades dos serviços prestados, criação de indicadores sociais para avaliação da política e suas ações, e nomenclatura uniforme aos serviços.

De acordo com a PNAS (2004), os eixos estruturantes do SUAS são:

Matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização, novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, financiamento, controle social, política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação. (PNAS, 2004, p. 33 a 34).

Durante o ano de 2005, foram várias as ações do governo federal, estaduais e municipais para iniciarem a adaptação do sistema já existente às novas exigências. O primeiro passo para a execução da PNAS, foi a elaboração de uma nova Norma Operacional Básica - NOB, para regulamentar as ações e os financiamentos, e delimitar os papéis e as competências de cada ente da Federação e das instâncias de articulação, pactuação e deliberação, de acordo com a necessidade do novo modelo de gestão.

Este é um ponto interessante a ser destacado. Construiu-se uma política pouco operativa, que não é auto-aplicável. Como se tem um modelo de referência com o SUS e pela experiência da década de 90, onde já havia uma NOB (1997) da assistência social, após a formulação da política é que se estabeleceram formas de operacionalizá-la.

A NOB/SUAS foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS (resolução nº 130, de 15 de julho de 2005) depois de grandes mobilizações de profissionais da área, militantes, conselheiros dos conselhos de assistência social, usuários e gestores municipais e estaduais, do Distrito Federal, além da equipe do governo federal. Também em consonância com a Constituição Federal da República e com a LOAS, a NOB/SUAS (2005) estabeleceu em seu conteúdo o caráter do SUAS, as funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira; níveis de gestão do SUAS; instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; financiamento; e as regras de transição.

Vários aspectos importantes do SUAS são apontados pela NOB, dentre os quais: estabelecer a divisão de responsabilidades e competências entre os níveis de governo; reconhecer as diferenças e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações e, por causa disto, criar diferentes padrões de cobertura do sistema e diferentes níveis de gestão: inicial, básica e plena. Cada nível de gestão em que os municípios se habilitam, requer assumir o cumprimento de requisitos e responsabilidades específicas.

Os instrumentos de gestão até então obrigatórios, instituídos pelo artigo 30 da LOAS: possuir Conselho, Plano Plurianual e Fundo de Assistência Social, foram ampliados a partir de novos requisitos para cada nível de gestão e pelo sistema de informação elaborado para integrar as ações das unidades federativas para a área de assistência social.

Para essas mudanças e para consolidação do SUAS, é imprescindível a ação do MDS, de forma a criar estratégias e incentivos para que estados e municípios façam adesão aos níveis de gestão pactuados e se responsabilizem pela implementação da política conforme estabelecido.

Este sistema traz em seu seio a descentralização da política de Assistência Social e visa, sobretudo, a proteção social e a forma de possibilitar o atendimento das necessidades humanas básicas, visando criar condições para o enfrentamento das mazelas da “questão social”. Vale destacar que o SUAS faz parte de uma luta árdua para transformar a Assistência Social em direito de todos os cidadãos e dever do Estado e é ainda muito recente em nossa realidade.

Segundo Paiva (2005), a tarefa central do SUAS é romper formas tradicionais de ações assistenciais precarizadas e focalistas de enfrentamento a pobreza, que em sua trajetória reproduziu ainda mais as desigualdades sociais, visto que estas ações eram fundamentadas no paternalismo que aprisionava as relações de dependência tendo uma posição de subordinação.

As formas inovadoras consistem em abrir novos horizontes diante de uma política socioassistencial capaz de subsidiar uma equipe multidisciplinar num espaço denominado Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, com medidas de caráter preventivo para o desenvolvimento social.

O desafio para a efetivação SUAS está relacionado às condições econômicas diante da precarização e minimização orçamentária, justificada estrategicamente pelo ajuste fiscal.

Sua implantação do SUAS exige novas formas de regulação e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além da remuneração compatível e segurança no trabalho.

Nesse sentido, a função do Sistema Nacional de Assistência Social - SNAS é grandiosa. Pelo estabelecido na PNAS, são três eixos que orientam a formulação e implementação da política: a Proteção Social; a Vigilância Social e a Defesa Social e Institucional. O primeiro eixo tem sido alvo de grande investimento, por se tratar efetivamente dos serviços, da assistência à população propriamente dita.

Como já dissemos, por se ter elaborado uma política não auto-aplicável, o como fazer não ficou explicitado. Sabemos que muito se tem produzido para a regulação da proteção social.

O segundo eixo trata da produção sistemática de dados e informações sobre as situações de riscos sociais e violação de direitos de todo o país. Não é como criar um sistema de monitoramento e avaliação, apesar deste sistema poder compor a vigilância social. Este eixo requer pesquisas constantes, com criação de índices que se queira alcançar no desenvolvimento social; criação de indicadores sociais; e diagnósticos regionalizados, considerando todas as formas de exclusão e violação de direitos que afetam as várias regiões do Brasil. A vigilância social ainda não foi alavancada pela SNAS. Nem o terceiro eixo, que se refere à organização da proteção social em garantir aos cidadãos o conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa.

Apesar de algumas áreas prioritárias ainda não terem o tratamento devido, há outras frentes de atuação que merecem destaque. Vários estudos e pesquisas estão sendo financiados para levantamento de dados sobre a implementação dos programas sociais e seus resultados. Para isso, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI construiu um sistema de monitoramento e avaliação, publicado

em 2006 pela Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura – UNESCO. De acordo com a proposta, este sistema significa uma inovação na gestão de programas sociais, por institucionalizar uma cultura de avaliação e monitoramento na prática da administração da política pública. Na área da assistência social, programas como de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, PROJOVEM e Bolsa Família, além do Benefício de Prestação Continuada – BPC, passaram por avaliação, com resultados disponibilizados no site do MDS. Também foi produzida pelo Ministério de Desenvolvimento Social- MDS em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE uma pesquisa sobre a gestão da assistência social em todo o território nacional.

Para a operacionalização da PNAS, de todos os recursos necessários, os recursos humanos foram foco de atenção do MDS. Construiu-se uma NOB de Recursos Humanos, a NOB-RH, onde se propõe várias ações para a efetivação de quadros técnicos comprometidos com a política no campo do direito e do exercício da cidadania; com plano de cargos, carreiras e salários para a área. O MDS havia incluído em seu planejamento para 2008 a abertura de concurso público para a assistência social e outras áreas que o compõem. A maioria dos funcionários do MDS é de contratações flexíveis, o que reflete o quadro nacional.

De acordo com dados do IBGE (2011) no ano de 2009, o número de pessoas ocupadas na área de assistência social da administração pública municipal era de aproximadamente 140.000 pessoas, o que equivalia a apenas 2,9% do total de pessoal ocupado na administração municipal brasileira. No que se refere à relação percentual entre pessoal ocupado na assistência social por vínculo empregatício e total de pessoal ocupado na administração municipal, as formas de contratação são as mais flexíveis, com maiores índices de cargos comissionados (6,8%) e sem vínculos permanentes (5,4%); no caso de estatutários e celetistas, os índices são bem mais baixos em relação aos primeiros (1,8% e 2,8%, respectivamente).

Criar uma burocracia efetiva que dê continuidade aos fluxos de planejamento e execução de programas e serviços é primordial na institucionalização da política pública. Neste sentido, também foram consolidadas algumas experiências de capacitação presencial e à distância, tanto para os profissionais da SNAS, através do Departamento de Gestão do SUAS, e também para os gestores e profissionais dos estados e municípios. Os temas focados foram a proteção social básica, os

serviços sociassistenciais, e as novas formas de funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, no que diz respeito ao co-financiamento e repasses de recursos.

Os mecanismos de gestão da Rede SUAS são: o SUASWeb, que registra o Plano de Ação, que é uma atualização anual das ações implementadas (descritas no PPA) e o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira, que é utilizado para prestação de contas, tanto das metas quanto dos recursos. Além do SUASWeb, ainda foram construídos o SIGSUAS, responsável pelo preenchimento dos relatórios de gestão; o CADSUAS, que é o sistema de dados da rede socioassistencial; e o GEOSUAS, que trata da territorialização da informação.

A Rede SUAS possui informações que extrapolam o sistema gerencial, que englobam também as transações financeiras e o controle social: SISFAF, que informa o repasse fundo a fundo; SIAORC, responsável pelo acompanhamento orçamentário; SISCON, responsável pela gestão de convênios operadas pelo FNAS; e o INFOSUAS que possibilita consultas sobre os repasses financeiros do FNAS auxiliado pelo GEOSUAS. Nem todos os sistemas estão funcionando e ainda apresentam problemas na execução, mas por se tratarem de ferramentas novas para a gestão, podem contribuir muito para a operacionalização da política e garantir a prática do controle social.

Cabe, portanto, a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, elaborar, coordenar, co-financiar e estabelecer a sistematização de dados sobre a política de assistência social. Um dos grandes desafios da descentralização é o comando único.

Muitas municipalidades e estados possuem fundações, secretarias que competem com a secretaria de assistência social ou afim, o que gera paralelismo de ações, fragmentação de recursos e a desqualificação da política.

Cabe também aos estados, através das Comissões Intergestoras Bipartites - CIB, (com participação de representação dos órgãos gestores de municípios e do próprio estado) a avaliação e decisão quanto à habilitação dos municípios, a distribuição dos incentivos e a partilha de recursos.

Pois bem, consolidar essas mudanças será um avanço para a descentralização da política e muito mais para a garantia da política de assistência social como direito dos cidadãos. É bom salientar que os estados brasileiros, culturalmente, estão acostumados à execução dos serviços assistenciais nos municípios, quer dizer, à assistência direta aos cidadãos, muitas vezes associados a práticas assistencialistas e eleitoreiras. Por serem serviços de gestão estadual, não passam pelo Fundo municipal, nem tampouco possuem obrigatoriedade de serem levados ao controle social dos conselhos municipais.

Por outro lado, a ação acontecer na localidade, executada por órgão municipal, facilita as reivindicações da população e principalmente, amplia a possibilidade de controle social através dos conselhos de políticas e de direitos.

No processo de municipalização, os repasses de recursos financeiros vão do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS direto para os fundos municipais, o que significa que os municípios vão executar a política, com co-financiamento do governo federal. Os estados sempre repassaram poucos recursos aos municípios, por investirem em ações executadas no seu próprio nível de gestão. Ao mudar essa lógica, para que os estados ocupem um novo espaço no sistema descentralizado e participativo da assistência social, ocorre um esvaziamento da gestão estadual.

Mesmo com este cenário, no que se refere à aprovação destes documentos para a mudança da forma de gestão da Política de Assistência Social, tem-se, ainda, com o Governo de Luís e Dilma uma continuidade da política neoliberal, com relação à política macroeconômica.

Mota (2010, p. 135) também colabora com a análise crítica da Política Social ao apontar dois aspectos da sua configuração: “privatização” e “assistencialização da proteção social”, estabelecendo o “cidadão-consumidor” e o “cidadão-pobre”, sendo que o “cidadão-pobre” torna-se o “objeto” da política de Assistência Social. Mota (2010, p.137) ainda reafirma que mesmo com a organização da PNAS (2005) e do SUAS (2005) não foi possível consolidar a “universalidade da proteção social brasileira”.

Dos estudos realizados por Almeida (2010) verifica-se as contradições presentes na relação Estado e sociedade civil na política referenciada, devido a presença ativa e ousamos afirmar um certo protagonismo das instituições da sociedade civil na

execução da mesma, o que entra em contradição com o que a LOAS (1993), a PNAS (2004) e a NOB/SUAS (2005) afirmam da centralidade e da responsabilidade do Estado.

Estas relações entre Estado e sociedade civil são permeadas na atual conjuntura por novas mediações, nas quais, conforme apresentado, o Estado ao estabelecer convênios e parcerias com as instituições da sociedade civil acaba por se “responsabilizar” em oferecer um recurso público por determinado período a tais organizações, sendo a execução dos serviços públicos prestados e de responsabilidade destas diferentes instituições.

Nesse sentido, mesmo com este cenário, no que se refere à aprovação destes documentos para a mudança da forma de gestão da Política de Assistência Social, tem-se, ainda, uma continuidade da política neoliberal, com relação à política macroeconômica. Mota (2010, p. 137) afirma que mesmo com a organização da PNAS (2005) e do SUAS (2005) não foi possível consolidar a “universalidade da proteção social brasileira”.

Apesar de hoje existirem normatizações e orientações (NOB/SUAS, NOB/RH, NOB/AS) que direcionem melhor o princípio da descentralização na assistência social, percebe-se alguns entraves em sua efetivação. Conforme BEHRING, a descentralização não se concretizou de acordo com que estabelece a Constituição Federal de 1988,

[...] uma vez que a transferência de responsabilidade não foi acompanhada do correspondente repasse de recursos para suas sustentabilidade; tem havido frequentemente repasse de recurso parcos apenas para programas federais, desrespeitando a especificidade local; e ocorreu uma intensa descontração das políticas para entidades privadas locais, numa espécie de saída pragmática agravada pelas dificuldades do Estado. (BEHRING, 2004, p. 730).

Porém, quando se trata da descentralização na esfera municipal, que é a instância de poder mais próxima da população, frequentemente troca-se recursos por apoio eleitoral. Isto é, como afirma Tobar (1991), a descentralização pode reforçar tanto práticas autoritárias e clientelísticas quanto processos democratizantes, dependendo dos contextos e das correlações de forças em que acontece.

Neste sentido, a participação cidadã é um importante instrumento da garantia da soberania popular, capaz de fazer frente e de assegurar à transparência as

demandas que se apresentam aos administradores locais, em um quadro de escassez de recursos públicos e de afirmação da democracia e da cidadania.

Contudo, a implementação desse sistema descentralizado vem se constituindo um sério desafio, não só pelo seu caráter altamente inovador em relação ao padrão institucional do passado, mas também, e principalmente, nas quais se dá os intensos de se operar a descentralização político-administrativa no Brasil. (ATEIN, 1999, p.29).

Com a descentralização, cabe ao mínimo implementar uma política de assistência social local em conformidade com a política nacional. Porém, possibilitando ao município desenvolver ações condizentes a realidade do mesmo, o que também influenciará a participação dos beneficiários da política social na definição da política local.

Entretanto, observa-se que os municípios carregam em seu histórico uma formação e desenvolvimento baseado em ações tradicionalmente paternalista, clientelista e centralizadora de poder nas mãos do poder público local. Assim sendo, não se tem no Brasil um reconhecimento do poder local, como ele realmente deve ser entendido, enquanto poder do povo.

A dificuldade neste processo é atribuir aos governos locais recursos financeiros que condizem com cada realidade específica. Pois, ao se “partir das aspirações, demandas e projetos locais, a descentralização representa a possibilidade não apenas de ordenação dos serviços públicos, mas também de que os próprios beneficiários garantam seu controle, recuperando-se assim a racionalidade da decisão local” (JACOBI, 2000, p.37).

A descentralização não deve ser pensada apenas na transferência de recursos, mas sim, na construção de uma “articulação da democracia política com a participação social” (JACOBI, 2000), que deste modo sejam implantadas práticas reais de descentralização. Contudo, poucas são as gestões municipais que se comprometem em direcionar a participação popular para fortalecer práticas políticas de formação e construção de direitos para além de processos eleitorais. Por isso, no Brasil a descentralização, segundo Jacobi (2005) em sua tese de Doutorado.

Portanto os municípios somente caminharão no processo de descentralização se houver incentivo à participação popular e controle social, visto que estes são elementos necessários no complexo processo de construção da cidadania e da

democratização. O desafio é romper com a lógica clientelista que permanece nas relações entre Estado e sociedade civil.

Para Jacobi (2000) a participação não quer dizer apenas “garantir equanimidade na distribuição dos recursos públicos”, mas também de transformação sociocultural, na medida em que a reivindicação das demandas dos cidadãos possam influenciar significativamente na formulação de políticas públicas.

A partir da idéia deste autor, a participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal cujos objetivos são: promover iniciativas a parti de programas e campanhas especiais visando ao desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações; e desenvolver a participação na definição de programas e projetos e na gestão dos serviços municipais (JACOBI, 2000).

Ainda segundo Jacobi (2000), a descentralização que se apóia no fortalecimento do controle social, traz a possibilidade da sociedade civil influenciar no aprimoramento de programas a nível local. Sendo que a “municipalização potencializa a ampliação de mecanismos de democratização da gestão locais da coisa pública nos municípios que realmente delegam poder de decisão às comissões locais de gestão e definem instâncias participativas em todos os níveis de estrutura descentralizada” (JACOBI, 2000, p.54).

Mesmo assim, o risco do executivo municipal em utilizar os programas sociais como barganha eleitoreira é grande. O que se faz necessário é legitimar os canis institucionais na gestão pública, sobretudo para ampliar os espaços de participação dos diversos atores sociais, que por meio dessa prática vão se reconhecendo como cidadãos de direitos.

Caso a descentralização não vise à participação popular, esta se caracterizará apenas como uma desconcentração das ações do governo federal e estadual para o âmbito municipal, se estendendo apenas a prestação dos serviços públicos, confundindo, portanto “descentralização” e “desconcentração”. Entretanto, a diferença está no “poder decisório”. No primeiro há redistribuição deste e no segundo apenas seu deslocamento. Este processo é denominado como “prefeiturização”.

[...] significaria a incorporação e a gestão, pela prefeitura, dos recursos institucionais federais e estaduais instalados no município. Seria, pois, a “descentralização” atrelada ideologicamente aos interesses centrais, em detrimento dos locais. [...]. Prefeiturização é também compreendida numa perspectiva reducionista do poder local. O executivo municipal numa perspectiva é o poder local ignorando que este o extrapola pois é expressão das varias forças sociais locais. (movimentos sociais, organizações populares, elites etc.) (FALCÃO, SPOSATI, 1990, p. 20).

No entanto a compreensão a respeito da descentralização uma perspectiva democrática deve ultrapassar a noção de transferências de responsabilidades se constituindo numa efetiva forma de governo partilhada entre o Estado e poder local, sendo este último entendido para além do âmbito da prefeitura, compreendendo também as organizações que compõe a sociedade civil.

Cabe ao Estado não só cobrar ações do município, mas dar o respaldo necessário para que esse novo modelo de gestão seja realmente uma forma de exercício da participação popular.

Teoricamente, a descentralização tem como objetivos gerais mais democracia, mais eficiência e mais justiça social. Mais especificamente, a descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar os governos subnacionais para funções que lhes são atribuídas e possibilitar o controle social do poder público pela população organizada (JACOBI, 200, p.36).

A municipalização, entretanto, deve ser entendida como uma forma de autonomia para os municípios, uma forma de gestão que visa à participação popular e a efetiva realização de serviços correspondentes às suas demandas. Porém esta municipalização se dá diante de vários problemas como aborda Falcão e Sposati (1990): o despreparo dos municípios para executarem a gestão das ações de âmbito local; Governantes submissos ao poder central; Resistências das próprias esferas de governo; Falta de aceitação e entendimento com relação às funções assumidas nas três esferas; Ausência de informações e clareza das políticas sociais públicas; Ausência de recursos humanos capacitados, além de recursos financeiros, problemas que precisam ser enfrentados, afim de que se efetivem direitos sociais no Brasil. Nesse sentido, temos um longo caminho pela frente.

3.3 As atuais tendências da Assistência Social no Brasil.

Para uma melhor análise dos processos recentes de ajuste estrutural no capitalismo e seus rebatimentos na Reforma do Estado e reestruturação das políticas sociais em curso no mundo, faz-se necessário compreendermos as transformações mais recentes experimentadas na esfera do capital, em especial a partir dos anos 70, quando este toma uma nova configuração.

Para compreender as novas configurações da Política de Assistência Social no Brasil, devemos levar em consideração as principais determinações econômicas, políticas e sociais, na relação em que o Estado estabelece com a sociedade, em meio às exigências do processo de acumulação no capitalismo monopolista, as quais foram gestadas na luta pela conquista e garantia dos direitos sociais de forma universal.

Netto (2010) aponta que, até a década de 70, a assistência social estava ligada diretamente a benemerência, ao favor e as distintas formas de filantropia. É nos anos 80 que o eixo das concepções assistências, desloca-se da tradição assistencialista, e vai para a esfera do direito.

Nesse sentido, a inserção da assistência social na Seguridade traz para essa política uma nova visibilidade, uma nova inserção, trazendo-a para o campo da proteção social. Assim, a Assistência Social articulada às outras políticas no campo social, volta-se à garantia de direitos e de condições dignas de vida para a população brasileira.

Nesse sentido também, com essa inserção na seguridade eu entendo que a assistência social expressa também o reconhecimento público da legitimidade da demanda e das necessidades dessa população que dela se utiliza. Mais do que isso, a assistência social configura-se em um espaço para que essa população amplie o seu protagonismo e a sua presença, uma vez que constitucionalmente se coloca a necessidade da participação dos usuários na gestão do sistema descentralizado e participativo de assistência²¹.

Paradoxalmente, enquanto registram-se avanços na conquista dos direitos sociais, da Seguridade Social e da gestão das políticas, através da Constituição Federal de 1988, esta tem que ser implantada num contexto de questionamentos desse modelo

²¹ Mesa Redonda Assistência e Previdência: Caminhos e tendências no XX Ciclo de Debates do Serviço Social do Hospital das Clínicas da UNICAMP. Expositores: Professor Dr. Wilson Cano do Instituto de Serviço Social & Saúde Campinas v. 3 n. 3 p. 1-94 Maio 2004.

de Estado, em razão da crise estrutural do capitalismo e da inserção do país no ideário neoliberal.

A saída para a recomposição da taxa de lucro do capitalismo foi um retorno à ortodoxia, ou seja, as teses neoliberais baseada no ideário do liberalismo econômico, defendendo a estabilidade monetária, a redução dos gastos sociais e conseqüentemente a reforma do Estado na perspectiva de desmonte do arcabouço jurídico de direitos conquistados legalmente (PEREIRA, SILVA e PATRIOTA; 2010 p.01).

Se a política social foi um elemento importante na economia do pós-guerra, orientada pelo intervencionismo keynesiano, generalizando-se pelo mundo do capital, sua condição não é a mesma a partir dos anos 1970, com a flexibilização das relações de trabalho e dos direitos sociais conquistados no período anterior. Como respostas à crise do capital o que se verifica é um reordenamento do papel do Estado, que se torna máximo para o econômico e mínimo para o social. Como consequência direta, a população sofre cotidianamente com a baixa qualidade dos serviços prestados, resultados da política de corte nos recursos, especialmente para a área social. Os últimos anos foram fortemente marcados pelos limites dos recursos públicos para gerar o superávit primário.

De acordo com Sitcovsky (2010), o Estado brasileiro vem sendo atravessado, desde a década de 90 do século passado, por um grandioso esforço, por parte da classe dominante, em restringir seu espaço de atuação, ou melhor, em redimensionar sua atuação na vida social, econômica e política. Este empenho foi responsável por uma verdadeira refundação do Estado, tal o nível de desmoralização e desaparecimento a que ele foi levado.

Seus núcleos de competência estão fortemente erodidos, a capacidade de planejar foi demolida, o pacto federativo se enfraqueceu, o desenho institucional tornou-se inadequado, órgãos fundamentais foram deixados à míngua, os serviços prestados à população são muito ruins, a sangria de pessoal qualificado só faz aumentar, a corrupção criou raízes profundas. (BENJAMIN 2002, p. 109 apud SITCOVSKY, 2010 p.148).

Essa atuação do Estado é justificada pelo discurso de que estaria passando por uma crise fiscal provocada pelo financiamento público associado, sobretudo, aos custos com reprodução do trabalho. “Assim no contexto da crise fiscal do Estado, acirra-se a disputa pelo fundo público, sob acusações neoliberais de estatização, de

desperdícios e estímulos à dependência” (Behring, 2009, p. 53).

Segundo Benjamin (2002), é falacioso denunciar o Estado brasileiro como tomador de recursos do setor privado, pois o déficit público é de natureza essencialmente financeira. O fato importante que merece destaque é que o endividamento do país está intimamente ligado à estatização da dívida externa privada assumida na década de 1980 e, mais recentemente no esforço de acumulação de reservas internacionais (BENJAMIN, 2002, apud, SITCOVSKY, 2010 p. 149).

Neste contexto Oliveira (1998) desenvolve a ideia de incompatibilidade entre o padrão de financiamento público e a internacionalização produtiva e financeira, onde esta última rompe com o ciclo vicioso do período anterior, já que o recurso público, que antes era utilizado para investimentos nacionais passa a ser direcionado a outros países, ao mesmo tempo em que cada Estado-Nação permanece com a obrigação de assumir os gastos públicos referentes à reprodução do trabalho e do capital no seu território.

A ofensiva neoliberal ameaça os fundamentos da democracia, convencendo o Estado a uma completa subordinação ao capital, nos termos de Sitcovsky (2010) um verdadeiro “banquete dos ricos”. No Brasil, essa política de rigidez fiscal, iniciada por Fernando Henrique Cardoso e mantida pelos governos Lula e Dilma, fazem parte de um conjunto de medidas adotadas – advindas do receituário neoliberal – preconizadas pelas agências financeiras internacionais.

As cifras do atual governo não se diferenciam muito daquelas de seu antecessor: diariamente, são noticiados pelos meios de comunicações em massa, mais cortes no orçamento da União. A política econômica do país, orientada pela busca incessante do superávit primário, tem sido responsável pelo agravamento das expressões da “questão social” – basta dar uma olhada nos grandes centros urbanos do Brasil (SITCOVSKY, 2010 p. 149).

Esse mesmo autor sinaliza que a obsessão pelo superávit conduz o país a uma impossibilidade de enfrentamento real às crescentes contradições sociais. As estatísticas oficiais e extraoficiais demonstram o nível de desigualdade, de condições de emprego, saneamento, moradia, saúde, educação, renda etc.; revelando a dramática condição de vida da grande maioria da população brasileira, colocando o Brasil na condição de um dos países mais desiguais em escala mundial.

A política liberal opera “com o encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado, com o desemprego estrutural e a exclusão sociopolítica”. A desigualdade na distribuição de renda “não é percebida como forma dissimulada de apartheid social ou como socialmente inaceitável, mas é considerada e normal” (CHAUI, 2001, p. 93).

Nessa ótica, a estratégia neoliberal de reprodução da força de trabalho consiste em implementar políticas sociais que consigam integrar os indivíduos, já que, em sua visão, o trabalho assalariado não tem mais essa capacidade. É esta perspectiva que vem determinando as tendências das políticas sociais no Brasil, que em oposição à universalização e a integração com as outras esferas da seguridade social, passam a ser centralizadas em programas sociais emergenciais e seletivos, enquanto estratégias de combate à pobreza como demonstra estudo realizado por Boschetti e Salvador em 2005 (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006), donde extraí a seguinte afirmação relativa à execução orçamentária da Assistência Social:

As principais orientações dos programas e ações planejadas no Plano Plurianual Anual- PPA do atual governo são: fortalecimento de benefícios de transferência de renda como BPC e Bolsa-Família; apenas manutenção de ações protetivas e sócio-educativas, com crescimento pífio de recursos que não alcançam mais de 5% dos recursos do FNAS (...). Este quadro indica, assim, aumento dos recursos repassados pelo governo federal em forma de transferência de renda diretamente aos beneficiários e manutenção ou pífio crescimento dos recursos destinados a ações que devem ser coletivamente executadas pelos CRAS na modalidade de proteção básica e/ ou especial conforme a PNAS e a NOB (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, P.50).

Nesse sentido, diante da incapacidade do capitalismo em assegurar trabalho a todos os trabalhadores, a seguridade assume a função de garantir direitos derivados do trabalho para os trabalhadores que perderam, momentaneamente ou permanentemente, sua capacidade laborativa. Historicamente, “o acesso ao trabalho sempre foi condição para assegurar o acesso à seguridade social” (BOSCHETTI, 2010, p.176). Por isso, muitos trabalhadores que não tem trabalho não têm acesso aos direitos da seguridade social.

Como resultado desse ajuste estrutural no Brasil, Cohn (1999) aponta a conformação de um sistema dual de proteção social que não se refere mais a inserção ou não no mercado formal de trabalho, mas a níveis de renda que se traduzem em diferentes graus de capacidade contributiva dos diferentes segmentos

sociais e que se revelam como “(...) possíveis de serem incluídos pelo processo de globalização, e aqueles definitivamente excluídos desse processo (...)” (COHN, 1999, p. 189).

Contudo, podemos afirmar que, de um lado, o mercado passa a ser uma mediação explícita; de outro, a expansão da assistência social aponta duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho. O desenvolvimento no Brasil real parece indicar que, mais uma vez, o grande capital utiliza o social como motivo para ampliar seu espaço de acumulação. De acordo com Maranhão (2006)

O aumento dos investimentos em uma política social para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimentos para o capital privado, em detrimento do serviço público. Assim é que, atualmente, a “inclusão dos excluídos” serve de discurso de legitimação para o avanço do capital sobre os ativos públicos e para o andamento das reformas neoliberais. (MARANHÃO, 2006, p.30).

Distribui instrumentos para a burguesia desfazer da história relação entre trabalho e proteção social, posto que a partir de então a tendência seja ampliar as ações compensatórias ou inserção, antes limitadas àqueles impossibilitados de prover o seu sustento e, ao mesmo tempo, impõe novas condições de acesso aos benefícios sociais e materiais nos casos de afastamento do trabalho por doenças, invalidez e vários outros fatores, para não falar da perda do poder aquisitivo das aposentadorias, pensões e tempo de contribuição. No caso da saúde, apesar do estatuto universal, a realidade aponta para o acesso a serviços privados como parte dos benefícios ocupacionais oferecidos pelos empregadores e a expansão de planos de saúde populares, com oferta precária e restrita a serviços ambulatoriais de baixo custo operacional.

A conformação desta tendência se dá de um lado, uma política de universalização de um patamar básico de acesso a determinados níveis de serviços sociais, financiados com recursos orçamentários e, de outro, “(...) um sistema privado, no geral continuando a ser subsidiado (através, por exemplo, do instrumento de renúncia fiscal) e destinado aos segmentos sociais de maior poder econômico” (COHN, 1999, p. 189).

Com reorganização da produção e do Estado capitalista, as políticas sociais ganham outro direcionamento. Nessa condição, a própria

crise da sociedade baseada no trabalho assalariado vai impactar nos mecanismos públicos de seguridade social. Seja pelas críticas aos modelos universais de direitos e garantias sociais, seja pela crise fiscal do Estado, ou ainda pela ideologia neoliberal que vai indicar o caminho da superação da crise, através da criação de novas características aos programas de proteção social (MOTA, 2001, p.30).

Nesse contexto, surge uma nova visão hegemônica no cenário nacional e internacional sobre as políticas sociais, fundamentadas em organizações internacionais como: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI), prestigiando uma ideologia de proteção só para os desprotegidos, ou seja, as ações de proteção social advindas de recursos do Estado só focalizarão uma parte da população, logicamente aquela que se encontra abaixo da linha de pobreza, enquanto que o resto da população encontrará sua proteção no livre mercado.

Essa nova estratégia da Seguridade Social, ao focalizar os segmentos mais pobres da sociedade, imprime outro desenho à política de Assistência Social. "A assistência aos pobres inaptos para o trabalho pode parecer coerente e garantir proteção social universal nos países onde predomina ou predominou o Welfare States, mas numa sociedade do trabalho precarizado como o Brasil esse modelo de política deixa completamente descoberto os pobres economicamente, mas numa sociedade do trabalho precarizado como o Brasil, ela deixa completamente a descoberto os pobres economicamente ativos, ou seja, os que têm trabalho, mas com renda insuficiente para garantir suas condições de vida (BOSCHETTI ,2000, p. 9-10).

A seguridade social brasileira pós-1988, embora incorpore a orientação das políticas de proteção social nos países desenvolvidos e que seguiram a tradição Beveridgiana, no Brasil, a adoção da concepção de seguridade social, como um sistema de proteção integrado e universal, não aconteceu nem do ponto de vista da sua organização administrativa e financeira, e nem do acesso.

Estas transformações sociais, econômicas e políticas, ocorridas no contexto do capitalismo contemporâneo tiveram e vêm tendo seus rebatimentos nas políticas sociais, particularmente para a seguridade social, apontando a mercadorização da saúde, a focalização da assistência social e reforma da previdência.

Assim, assistimos em toda a década de 90, a desregulamentação da Constituição Federal de 1988, num ataque a agenda universalista prevista, que mesmo antes de ser implementada já sofreu um desmonte, através das reformas da previdência, onerando cada vez mais o trabalhador, a focalização da assistência social e a universalização excludente na saúde. Nesse contexto, a Seguridade Social, teve seus pilares derrubados, pois muitos dos recursos que deveriam ser aplicados nas políticas sociais foram reservados para o pagamento de dívida pública, favorecendo exclusivamente o capital financeiro.

Essas tendências têm contribuído para reconfiguração das políticas de seguridade social no cenário brasileiro e também Latino Americano, em três principais direções: prevalência de uma política previdenciária diferente para trabalhadores e trabalhadoras dos setores públicos e privados, o que fortalece a expansão dos planos e fundos de pensões privados; de uma política de saúde com sérios problemas de cobertura e qualidade na oferta de serviço, o que incentiva a proliferação de planos privados e proposta privatizantes de gestão, a exemplo das fundações estatais no Brasil; de uma política de assistência social focalizada na pobreza extrema, com expansão dos programas de transferência de renda condicionada a critérios rigorosos, em detrimento de uma política de expansão de pleno emprego e universalização dos direitos historicamente relacionados ao trabalho (BOSCHETTI; BEHRING; SANTOS; MIOTO. 2010, p. 11).

O quadro acima referido mostra o grau de desmonte a que foi submetida às políticas sociais no país, através dos cortes nos gastos sociais com o objetivo de atingir o superávit primário, processo este caracterizado pela contrarreforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2003) que se materializa no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) em 1995. Os diagnósticos apresentados no PDRE serviram de base para as propostas de Emenda Constitucional nas áreas administrativa e previdenciária, iniciando o processo de desmonte da previdência social brasileira na perspectiva da seguridade social.

Nessa perspectiva, as políticas sociais brasileiras orientadas pelo ideário neoliberal vêm sofrendo significativos retrocessos, se considerarmos os avanços contidos na Constituição Federal 1988, sobretudo no que se refere à Seguridade Social.

Tais retrocessos abalam tanto a estrutura e os conteúdos de direitos previstos e assegurados pela Lei maior, como a forma de organização e gestão de programas e projetos sociais. Ademais, as políticas sociais universais vêm perdendo terreno para as políticas focalizadas, condicionais e estigmatizante (BOSCHETTI; BEHRING; SANTOS; MIOTO. 2009 p. 10).

O Brasil nos anos 90 promoveu uma reestruturação das Políticas Sociais na perspectiva da solidariedade, da focalização e seletividade, da refilantropização da pobreza e responsabilidade social, redução dos gastos sociais, descentralização e mercantilização dos bens sociais, promovendo assim o desmonte dos direitos sociais, tão duramente conquistados no Brasil.

Segundo Behring (2009), essa tendência de:

“redirecionar o fundo público como um pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital, diminuindo sua alocação e impacto junto às demandas do trabalho, ainda que isso implique em desproteção e barbarização da vida social, considerando que este é um mundo onde não há emprego para todos, donde decorre a perversa associação entre perda de direitos e criminalização da pobreza” (BEHRING, 2009, p. 46).

No que refere especificamente à assistência social, a Constituição de 1988,

Institui a Assistência como uma política social não - contributiva voltada para aqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas quer pelas rendas do trabalho, quer pela condição geracional – infância e velhice –, quer por necessidades físicas e mentais. Também o crescimento da prática político organizativa de algumas categorias profissionais especialmente os trabalhadores de empresas estatais e de capital intensivo – ocasionava a emergência da reivindicação por serviços e benefícios sociais como parte dos acordos coletivos do trabalho (MOTA 2010, p. 15).

A inserção da assistência social na Seguridade representa um avanço constitucional, trazendo para essa política uma nova visibilidade, uma nova inserção, ao concebê-la como campo da proteção social. Assim, a Assistência Social articulada a outras políticas no campo social, volta-se à garantia de direitos e a possibilidade de exercício do protagonismo social por parte dos usuários dos serviços socioassistenciais, uma vez que a própria legislação coloca a necessidade da participação dos usuários na gestão do sistema descentralizado e participativo de assistência. No entanto, na prática,

As políticas sociais que integram a seguridade social brasileira longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (MOTA, 2010, p.133 – 134).

Essa mesma autora afirma, que a conjuntura que se formou a partir da década de 90, marcada pela crise econômica e política que atingiu as sociedades periféricas, não encontrou na Assistência Social o lastro de proteção social necessária para dar cobertura o que estaria por vir: desemprego e precarização do trabalho que extrapolariam as finalidades de um política de Assistência Social.

Inegavelmente as políticas sociais no Brasil se caracterizaram por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes. De acordo com Couto (2010),

No caso da Assistência Social, o quadro é ainda mais grave apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO, 2010, p. 23).

Paiva, por sua vez, reconhece que a expansão do desemprego impactou na perda de vínculos com a seguridade contributiva (Previdência), pressionando os sistemas de proteção a acionarem “outras redes de segurança, mais precisamente a assistência social” (2006, p. 14) e admite que alguns direitos preexistentes foram progressivamente abandonados e “introduzidos mecanismos de mercadorização sutilmente incorporados”. Com esta colocação a autora demonstra tanto o aumento da demanda por Assistência Social, como sinaliza a possibilidade de uma nova rachadura na universalidade da seguridade social que deveria ser assegurada pelo conjunto articulado das políticas de saúde, previdência e assistência que a integram.

De acordo com Mota (2010), a estratégia da classe dominante em dar centralidade à Assistência Social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais típicas das relações que se estabelecem no capitalismo constitui num fetiche social. Se antes a centralidade da seguridade girava em torno da previdência, ela agora gira em torno da assistência, que assume a condição de uma política estruturadora e não como mediadora de acesso a outras políticas e outros direitos, como é o caso do trabalho.

Em suma, a assistência social se inscreve no mundo das transformações econômicas, políticas e sociais, as quais realizam um conjunto de reformas, dotando a seguridade social de novas configurações. Isso representou uma das maiores ofensivas, por parte da classe dominante, ao Estado brasileiro, inflexionando, assim, seu padrão de enfrentamento à “questão social” pela via da

mercantilização dos serviços sociais, surgindo na necessidade do capital de refazer a taxa de lucro. Neste contexto, a expansão da assistência social no Brasil ocorreu simultaneamente à ampliação do mercado como mediação para o atendimento às necessidades sociais (MOTA 2010, p. 135).

Portanto, fica claro que a afirmação da assistência social no Brasil, no campo dos direitos sociais e a sua recente expansão, vem sendo operada via programas de transferência de renda. O apoio desta tendência foi à formulação do programa Bolsa-Família, responsável atualmente por 11 milhões de famílias usuárias, no qual foram investidos cerca de R\$ 4,5 bilhões no ano de 2005, aproximadamente, 30% dos recursos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Reafirmando a tese de que assistência social têm-se apresentado como estratégia de integração, responsável em possibilitar a reprodução econômica e social de uma parcela significativa da população brasileira.

Os dados da PNAD 2006 sinalizam um crescimento no consumo de bens duráveis entre os usuários dos programas de transferência de renda. O acesso à infraestrutura também registrou aumento, mas este não representou um melhora significativa nas condições de vida, a exemplo dos 53,7% dos beneficiários que não possuem esgotamento sanitário adequado (IBGE, 2008).

Nesse momento, afirmar que, na impossibilidade de garantir direito ao trabalho, o Estado amplia seu campo de atuação na medida em que também assume os capazes. Ou seja, em tempos de crise, os pobres sobre os quais sucede a assistência social são: os miseráveis, desempregados, desqualificados para o trabalho, os trabalhadores precarizados, além dos tradicionalmente considerados inaptos para as tarefas funcionais. Restringindo acessos, impondo critérios, promovendo as políticas de exceção. O Estado ao assumir os trabalhadores expulsos do mercado de trabalho formal, traz como forma de (re) inseri-los a este, através dos programas de requalificação profissional, emprego e renda, entre outros. Nesse momento, são orientados pelas idéias de formação de cooperativas e do neo-solidarismo, próprias dos elementos constitutivos da hegemonia da classe dominante.

Segundo Sitcovsky “os investimentos na área de assistência social do governo federal já apresentavam, ainda que de forma discreta, uma tendência de expansão. Basta observar a curta trajetória entre os anos 2000 e 2005. Na verdade, no ano de

2005, os gastos com esta política cresceram qualificadamente se comparados com os recursos da saúde e da previdência social. Os referidos dados (...) revelam que a tendência de crescimento tem sido canalizada para as ações relacionadas à transferência de renda” (2006, p.99).

O que chama atenção é a capacidade que tiveram as classes dominantes em capitalizar politicamente a Assistência Social, transformando-a no principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização relativa, ampliando o exercito industrial de reserva no seio das classes trabalhadoras. Em tal contexto, um dos instrumentos de repolitização da política, como parte da pedagogia da hegemonia, constitui em definir este segmento de classe como “excluídos” e os programas de Assistência Social como estratégia de inclusão.

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social.

A rigor, não podemos mistificar a Assistência Social pelo fato de ela ser uma política não-contributiva voltada para quem dela necessitam. O nosso tratamento da assistência não se dá por essa diferenciação, mas pela centralidade que ela ocupa, neste momento, no conjunto da Seguridade Social.

Sob esta perspectiva, aloja-se a despolitização das lutas e do caráter classistas das desigualdades sociais, que passam a ser entendidas ora como exclusão, ora como evidência da desfiliação em relação à proteção estatal, ambas confluindo na defesa de estratégias de inclusão e inserção, sem a referência do trabalho.

Situamos a seguridade social na dinâmica da reprodução social e discutimos a hipótese de que está em processo de consolidação uma nova estratégia de dominação política: uma nova reforma social e moral da burguesia, reveladora da sua pedagogia da hegemonia, e que se realiza através do atendimento de algumas necessidades objetivas das classes trabalhadoras, integrando-as à sua lógica

reprodutiva. Essa reforma implica numa passivização da “questão social”, que se desloca do campo do trabalho para se apresentar como sinônimo das expressões da pobreza e, por isso mesmo, objeto do direito à assistência e não ao trabalho.

Não temos dúvida de que a seguridade social é produto histórico das lutas do trabalho na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado. Quaisquer que sejam seus objetos específicos de intervenção, sua institucionalização depende tanto do nível de socialização da política conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho, configurando-se historicamente como um campo de disputas e negociações na ordem burguesa.

Razão pela qual ela é sempre e continuamente objeto de investidas do capital no sentido de “adequá-la” aos seus interesses; as investidas do mercado financeiro em transformar os serviços sociais em campos de investimento e negócios lucrativos é uma prova cabal. Por isso mesmo, aquilo que se afigura como déficit para a população transforma-se em demandas de mercado, objeto do processo de supercapitalização, como é o caso dos serviços médico-hospitalares, das escassas vagas para a educação superior pública, dos baixos rendimentos de aposentadoria etc.

Ocorre um verdadeiro transformismo nos conteúdos que informam a questão social, passando a mesma a adquirir novos significados, tais como: questão social como exclusão; questão social como objeto da política social; questão social como ausência de cidadania e direitos sociais; questão sócia como desemprego. Essas tendências estão subjacentes às respostas presentes no conjunto dos programas e iniciativas vigentes no atual perfil da seguridade social.

Amparada pela naturalização da ordem, a burguesia busca, dentre outros objetivos, transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor; trabalhador num contribuinte autônomo; o desempregado num beneficiário da assistência social; e a família e as comunidades em células de uma “sociedade solidária, socialmente responsável e cooperativa”.

Ao observar as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e trabalho da população brasileira através de políticas compensatórias, como é o caso

da Assistência Social, o Estado brasileiro define suas principais estratégias de enfrentamento da “questão social”. Nestes termos, a Assistência Social passa a assumir, para uma ampla parcela significativa da população. A tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social.

Na busca por novos horizontes para acumulação capitalista, na busca pela recomposição da taxa de lucro, refletiu diretamente na mercantilização dos serviços sociais, da qual, a educação, saúde e o sistema previdenciário são emblemáticos. As transformações daí decorrentes, com a refundação do contrato social, o qual alterou significativamente a seguridade social brasileira, engendraram esta outra concepção de seguridade social, incluindo a mediação do indivíduo consumidor e das instituições do mercado em substituição ao cidadão e o Estado (MOTA, 2004).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente trabalho, vimos que a formação do Estado brasileiro é demarcada pela contradição de classes, onde os detentores dos meios de produção se utilizam do setor público em favor de interesses privados, é nesse contexto, que surge às contraditórias políticas sociais. O Estado capturado pela burguesia cria políticas sociais no intuito de manter a classe trabalhadora conformada com sua condição de classe.

Discutimos ainda, a trajetória histórica da Assistência Social no Brasil marcada pela prática da caridade, assistencialismo e filantropia, o que significou por anos a política do (não) direito. Nesse sentido, inegavelmente a Constituição Federal de 1988 e as diretrizes da LOAS e da PNAS significaram um avanço no que se refere ao arcabouço constitucional. No entanto, o fato dessas legislações coincidirem com a inserção do país no ideário neoliberal representou um não cumprimento dessa legislação na sua totalidade.

Na verdade o que se verifica hoje é um retrocesso nos direitos socialmente conquistados. O Estado torna-se mínimo para o social e máximo para o capital, em um discurso de crise fiscal reduz os investimentos na seguridade social.

Nesse sentido, processo histórico de desenvolvimento da Seguridade brasileira ampara a assertiva ao indicar como a burguesia brasileira, subordinando o Estado aos seus interesses, utilizou medidas relacionadas à proteção social para legitimar-se. São indicativas as da era Vargas, a expansão de políticas na ditadura militar e, mais recentemente, os governos FHC e Lula.

No que se refere à Assistência Social,

A conjuntura que se formou na década de 90, marcada pela crise econômica e política que atingiu as sociedades periféricas, não encontro na assistência social o lastro de proteção social necessária para dar cobertura ao que estaria por vir: o desemprego e a precarização do trabalho, situações que extrapolariam a finalidade de uma política de Assistência Social (MOTA, 2010, p. 16).

Isso não significa que outros mecanismos presentes na Política Nacional de Assistência Social não venham sendo implementados; ao contrário, a criação do Sistema Único de Assistência Social reforçou e reordenou as ações da assistência. A questão reside no fato de que ao fazê-lo subtraiu diminuiu de outras frações da classe trabalhadora. Nestes termos, a Assistência Social passa a assumir, para uma ampla parcela significativa da população. A tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social.

Diante deste contexto, a assistência social torna-se uma política reducionista, ao invés de atender aqueles que dela necessitam, passam a assumir o caráter celetista, ao atender os “miseráveis dentre os mais miseráveis”, ou seja, incorpora o discurso das classes dominantes de combate à pobreza imprimindo o selo do enfrentamento “moral da desigualdade”. Assim as tendências da assistência social revelam que além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor o seu público de atendimento. Nesse sentido, a assistência social assume a centralidade do combate das desigualdades sociais, o que traz sérias implicações para a seguridade social, sobretudo, por ser funcional ao grande capital internacional.

Enquanto política social, o momento em que vivemos nos desafia a (re) assumir nosso protagonismo histórico de participação em órgão de vigilância e controle social, porém sem nos deixar capturar pelo “radicalismo” militante, pois nenhuma política social, por melhor que ela seja, conseguirá eliminar a desigualdade social e a sociedade de classes, isso só é possível dentro de outro sistema.

Embora deste tema, tenha ocupado efetivo espaço na sociedade brasileira, ainda que seja muito recente nos espaços acadêmicos, vem assumindo na maioria das vezes, uma conotação “politiqueira”, o que desvirtua seu objetivo principal que é a minimização das relações do pauperismo.

Contudo, constata-se que, são necessárias reflexões tanto das respostas que foram possíveis quanto daquilo que não foi possível abordar. Devido ao prazo, ao tema, ao amadurecimento teórico, muitas questões acabaram se desdobrando em novas questões. Esse desenvolvimento proporcionou uma análise crítica do real, originando, assim, uma compreensão maior sobre a realidade do objeto analisado.

5. Referências bibliográficas

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência Social – história, análise crítica e avaliação**. Curitiba: Juruá, 2009.

AMOROSO, Ana M. Costa. **Administração Pública e o Sistema Universitário Federal – A Ética Deformada do Patrimônio**. Tese de Doutorado, UFRJ, 2006.

ANDRADE, Edinaria Terezinha de. **Democracia, Orçamento, Participação e Clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/ RS e Blumenau/ SC**. Tese apresentada ao Programa de Pós. Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.

BEHERING, Elaine Rossetti. As principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. *In: Capacitação em Serviço Social e política social: Módulo 03: Política Social*. Brasília: Cead, 2000.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 2° ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BENJAMIN, C. et al. **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

_____. *Bom combate*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. et al. **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2 ed. São Paulo. Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivaneti. **Assistência Social no Brasil**. 3°ed. São Paulo: Cortez, 1998.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**, Ed.Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1988.

BRASIL, LEI Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**. In: Assistente Social: ética e direitos – Coletânea de Leis e Resoluções. CRESS 7ª Região – RJ, 2003.

BRASIL, **NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS**. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.

BRASIL, **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/2004**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso: 16/11/2012.

CHAUI, Marilena. **Cultuar ou cultivar**. *Teoria e Debate*. São Paulo, ano 2, n.8, out.-dez, 1989, p 50-56.

CONH, A. **Os governos municipais e as políticas sociais**. In: BAVA, S.C.; SOARES, J.A. (Orgs). *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

COSTA, Áurea Carvalho. **Nova questão social ou nova dimensão de um mesmo problema? Trabalho e Crítica: Anuário do GT de trabalho e Educação**. Florianópolis: UFSC/ CED: Cidade Futura, n. 3, 2002.

COUTINHO, Carlos Nélon. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 1, nº 1, 1996.

DINIZ, S.. **Critérios de justiça e programas de renda mínima**. *Revista Katalysis*. Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun. 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula, **A Política Social do Estado Capitalista**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica**. 3ª Ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1985.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 5. Ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

JACOBI, P. **Cidadania, participação e descentralização**. Políticas Sociais e ampliação Cidadania. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2000.

LAURELL, Asa Cristina. **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Alfa – Omega, 1997.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder Local X Exclusão Social. A experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis, RJ: vozes, 2000.

MENEZES, Maria Thereza Candido Gomes d. **Em Busca da Teoria: políticas de assistência pública**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

Mesa Redonda Assistência e Previdência: Caminhos e tendências no XX Ciclo de Debates do Serviço Social do Hospital das Clínicas da UNICAMP. Expositores: Professor Dr. Wilson Cano do Instituto de Serviço Social & Saúde Campinas v. 3 n. 3 p. 1–94 Maio 2004.

MESTRINER, M. H. C. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo, Cortez, 2001.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002..

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise da seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MOTA, Ana Elizabete. et al. **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade.** Org. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 6ª ed. São Paulo, Cortez, 2007.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP. 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais.** In. Capacitação em Serviço Social e política social: Módulo 1: crise contemporânea, questão social e serviço social. Brasília: CEAD, 1999.

POCHMANN, Márcio. **O trabalho sobre o fogo cruzado. Exclusão, desemprego e precarização no final do século.** São Paulo: Contexto, 1999 (Coleção Economia).

RAICHELLIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia e Governo Local – Dilemas da Reforma Municipal no Brasil.** Rio de Janeiro, Revam, Fases, 2001.

SANTOS, Adriana Aparecida dos. **Da pobreza à recuperação de capacidades: avaliação do programa de transferência de renda de Londrina.** 2004. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina.

SILVA, M. O.S.; Yazbek, M.C.; Giovanni, G.D. **A Política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006

SITCOVSKY, Marcelo. **As particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil:** In: MOTTA, Ana Elizabete (Org.). *O mito da assistência social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade.* Recife: Ed. Universitária da UFPE, p. 87-126, 2006.

SOUZA, Jeferson Won Rondon de. **A reforma de 1998/1999 da previdência social brasileira.** Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, março de 2000.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1995

VIANNA, Maria Lúcia t. Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan/Iuperj/Ucam, 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1996.