

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

VICTOR MARTINS LOPES DE ARAUJO

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA AVALIAÇÃO  
POLÍTICA

JUIZ DE FORA

2013

VICTOR MARTINS LOPES DE ARAUJO

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA AVALIAÇÃO  
POLÍTICA

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho.

JUIZ DE FORA

2013



“Que continuemos a nos omitir da política é tudo o que os malfeitores da vida pública mais querem.”

Bertold Brecht

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, sim, a Deus sempre em primeiro lugar. Porque dele, por ele e para ele são todas coisas. Sei que sozinho não sou capaz de nada disso.

A minha família, mãe e irmão. Como é bom ter uma família, um lar, um lugar de descanso e liberdade junto a pessoas que amamos.

A Cláudia, meu amor, pelo sorriso, pelo apoio, pelo carinho de sempre... te amo muito!

Aos amigos, sem eles a vida não tem graça.

Ao grande prof. Rodrigo, meu orientador, referência para minha caminhada acadêmica.

A todos os professores da UFJF, me aguentando nesses quase 7 anos de crescimento. Também aos da UFRJ, pelo precioso tempo de intercâmbio.

A todos que participaram dessa vitória. São muitas as pessoas na nossa vida que participam de glórias assim, com simples palavras, simples momentos de convivência, que nos incentivam a continuar. Muito Obrigado.

A todos aqueles que acreditam que esse mundo  
pode ser melhor...

## RESUMO

Este trabalho tem com objetivo principal realizar uma avaliação política da Política Nacional de Assistência Social através de uma leitura crítica de seus textos legais. Nesse sentido, realizou-se uma fundamentação teórica pautada na discussão das diferentes concepções de Estado encontradas na teoria social clássica bem como na teoria social crítica, sendo feito também uma discussão a respeito da administração como forma de dominação, nos apropriamos do debate acerca da burocracia presente em weber e outros autores. No momento seguinte, tratamos da trajetória histórica da assistência social no Brasil, caracterizando a dinâmica capitalista, bem como as características da gestão e da política social e a peculiaridade da assistência social em cada período. Realizados os estudos anteriores, estabelecemos categorias essenciais para uma avaliação política da política nacional de assistência social, quais sejam: Concepção de Estado e Política Social, bem como Gestão Pública. Assim levantamos a partir dos textos categorias e conceitos que julgamos de maior relevância na orientação política e ideológica, a fim de avaliar politicamente a política nacional de assistência social. Por fim, observamos que a política nacional de assistência social se aproxima de uma perspectiva social democrata, deixando um legado progressista para a sociedade brasileira no âmbito das políticas sociais, rompendo com a lógica coronelista e da benemerência historicamente presente na assistência social brasileira, permitindo ainda ir além, pois a política nacional de assistência abre espaços que podem e precisam ser utilizados pela classe trabalhadora de forma a alargar a concepção de assistência social, seu papel e seu foco, e assim forçar a universalização e aprofundamento de direitos.

**Palavras Chave:** Assistência Social, Estado, Gestão Pública.

## **ABSTRACT**

This paper aims to make a political evaluation of the National Social Assistance through a critical reading of legal texts. Accordingly, we carried out a theoretical foundation based in the discussion of the different conceptions of state found in the classical social theory and the critical social theory, we also made a discussion of management as domination, appropriating of the debate about the bureaucracy present in Max Weber and other authors. In the next moment, we treat the historical trajectory of social assistance in Brazil, featuring the capitalist dynamics as well as the characteristics of management and social policy, and the peculiarity of social welfare in each period. Conducted previous studies, we established essential categories to a political evaluation of the national policy of social assistance, which are: Conception of State and Social Policy, as well Public Management. In that way, we pulled out from the texts categories and concepts that we consider most relevant in the political and ideological orientation, to make a political appraisal of national policy of social assistance. Finally, we note that the national social policy approaches the democratic social policy, progressive leaving a legacy for Brazilian society in the context of social policy, breaking with the traditional domination and charitable, that are historically present in the Brazilian social assistance, while still allowing go beyond, because the national policy support and open spaces that need to be used by the working class in order to broaden the conception of welfare, its role and focus, and to force the deepening and universality of rights.

**Keywords:** Social Assistance, State, Public Management.



## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo I – Fundamentos Teóricos para uma Avaliação Política.....</b>	<b>16</b>
1.1 – Liberalismo Clássico.....	16
1.2 – O Pensamento Político de Hegel e Marx.....	20
1.3 – O Pensamento Político de Gramsci.....	26
1.4 – A Socialdemocracia .....	29
1.5 – O Neoliberalismo.....	37
1.6 – Estado, Dominação e Administração Pública.....	40
<b>Capítulo II – A Trajetória da Assistência Social.....</b>	<b>49</b>
2.1 – República Velha a 1930.....	50
2.2 – 1930 ao Golpe Militar de 1964.....	54
2.3 – Golpe Militar de 1964 à transição democrática.....	64
2.4 – A Constituição de 1988.....	70
2.5 – Década de 1990 e entrada do Neoliberalismo no Brasil.....	72
2.6 – Os Anos 2000 e o Governo PT.....	80
<b>Capítulo III – Avaliação Política da Política Nacional de Assistência Social.....</b>	<b>86</b>
<b>3.1 – Conceção de Estado e Política Social.....</b>	<b>88</b>
3.1.1 – Conceção de Política Social.....	88
3.1.2 – Proteção Social.....	90
3.1.3 – Mínimos Sociais.....	98
3.1.4 – Segurança de Rendimentos e Programa de transferência de Renda.....	100
3.1.5 – Sistema Não-Contributivo, Universalização x Seletividade.....	108
<b>3.2 – Conceção de Gestão.....</b>	<b>113</b>
3.2.1 – A Relação Estado e Sociedade Civil.....	113
3.2.2 – Descentralização e Participação Popular.....	117
3.2.3 – A Política de Recursos Humanos.....	129
<b>Conclusão.....</b>	<b>134</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>139</b>



## INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo a realização de uma avaliação política da política nacional de assistência social, através de uma leitura crítica de seus principais documentos oficiais, documentos estes que normatizam e norteiam politicamente a política de assistência social brasileira.

O interesse em discutir este tema partiu do meu desejo de continuar a desenvolver a pesquisa iniciada em meu Trabalho de Conclusão de Curso cujo tema era: “Política Nacional de Assistência Social: Avanço ou Retrocesso”. A pesquisa ainda na graduação foi objetivada por entender que a PNAS/2004 “inaugura” uma nova perspectiva para a política nacional de assistência social no Brasil, tendo como discurso: referendar os preceitos democratizantes na Constituição Federal de 1988 e a LOAS de 1993.

Todavia, é sabido que os documentos que normatizam e dão direção à política nacional de assistência social se estendem por um período de mais 20 anos, se contarmos o texto da LOAS como o primeiro deles. Neste tempo saímos de um impulso democrático marcado pela CF/88 e passamos pelo intenso avanço do neoliberalismo nos anos 1990 e governo PT nos anos 2000. O que sem dúvida alguma, se faz presente nos textos legais das diferentes políticas públicas.

Tendo em vista este processo, que a PNAS/2004 é elaborada e aprovada em um contexto de restrição de direitos, de concepções de Estado e interesses antagônicos, e considerando a importância que estes documentos representam para a assistência social no Brasil, acredito ser de grande relevância continuar a refletir sobre a concepção política contida em suas propostas, avaliar politicamente seus principais documentos.

Ora, visto que as políticas sociais estão situadas no contexto contraditório das relações sociais do mundo capitalista, a teoria social marxista se torna oportuna, uma vez que esta será capaz de fornecer elementos que possibilitarão o alcance dos fatores que organicamente vinculam os fenômenos aparentes à estrutura histórica da sociedade burguesa.

Mediante o exposto, o presente trabalho teve como proposta guiar-se pelo método de Marx e para tanto, torna-se imprescindível compreender, segundo Netto (2009), que o conhecimento teórico é o conhecimento do objeto tal como ele é em si mesmo, na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador. O autor elucida ainda que a teoria é, para Marx, *a*

*reprodução ideal do movimento real do objeto que pesquisa.* E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto.

A razão dialética deste método incorpora a contradição, o movimento, a negatividade, a totalidade, as mediações, em busca da lógica de constituição dos fenômenos. Neste sentido, segundo Netto, ao abordar a avaliação das políticas sociais sob a perspectiva marxista, se requer considerar três elementos principais: os “*novos processos, novas realidades, novos fenômenos que não foram incorporados, não foram contemplados na constituição clássica da teoria marxista*”; analisar rigorosamente o “*estágio atual da dinâmica do desenvolvimento capitalista*”; manter uma interlocução imprescindível com “*as outras correntes teóricas, com as outras vertentes de análise que se ocupam da mesma temática*”, sem, contudo, incorporar acriticamente suas dimensões em postura claramente eclética. (NETTO apud AMARAL, 2008)

Deste modo, para se pensar na avaliação das ações integrantes da política de assistência social, na perspectiva dialética, torna-se necessário fazer uma leitura do real em sua totalidade, abordando as bases universais sobre as quais se constitui a sociedade capitalista, considerando-a em sua expressão atual e desvendando seus rebatimentos na Política Social brasileira.

É de suma importância esclarecer desde já, que nosso objetivo não foi julgar os resultados da implementação dessa política, tão pouco nos prender a dados quantitativos concernentes aos programas da política social adotada pelo governo brasileiro pós Constituição de 1988. O que pretendemos realizar é o que se chama de uma avaliação política de uma política, conforme afirma Arretche (2006, p.30),

[...] por avaliação política, entende-se “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (Figueiredo e Figueiredo, 1986: 2). Neste sentido, a avaliação política pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política quer os valores e critérios políticos nela identificáveis. A avaliação política nesta perspectiva prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Ela examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis.

Nesse sentido, tal avaliação permite ressaltar tanto o caráter político do processo decisório – que implicou na adoção de uma determinada política – quanto os valores e

critérios políticos nela identificáveis (ARRETCHE, 2006, p. 30). Vale ressaltar que o processo de avaliação política da gestão de políticas públicas implica o processo de apreensão do contexto histórico em que se situa o objeto de estudo proposto. Realizando um debate acerca do mesmo tema, Boschetti aprofunda ainda mais,

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepôr à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado. (BOSCHETTI, 2009, p.3)

Para a realização de tal avaliação, foi realizada uma pesquisa e a análise documental. Conforme ressalta Silva (2009), o método da pesquisa documental é aquele que busca compreender a realidade de forma indireta, por meio da análise de inúmeros tipos de documentos produzidos pelo homem, ressaltando que, como produto de uma sociedade, o documento manifesta o jogo de força dos que detêm o poder, não sendo, portanto, produções isentas ou ingênuas. Os documentos traduzem intenções, concepções ideológicas, direcionamentos políticos, ou seja, são de extrema relevância para uma investigação que pretende fazer uma avaliação política. Sendo assim, as autoras afirmam:

A pesquisa documental, enquanto método de investigação da realidade social, não traz uma única concepção filosófica de pesquisa, pode ser utilizada tanto nas abordagens de natureza positivista como também naquelas de caráter compreensivo, com enfoque mais crítico. Essa característica toma corpo de acordo com o referencial teórico que nutre o pensamento do pesquisador, pois não só os documentos escolhidos, mas a análise deles deve responder às questões da pesquisa, exigindo do pesquisador uma capacidade reflexiva e criativa não só na forma como compreende o problema, mas nas relações que consegue estabelecer entre este e seu contexto, no modo como elabora suas conclusões e como as comunica. Todo este percurso está marcado pela concepção epistemológica a qual se filia o investigador (SILVA et al, 2009, p.4556).

O trabalho com os documentos é compreendido por dois momentos distintos: o primeiro constitui a coleta de documentos e o outro de análise de conteúdo. Sendo que se faz necessário a escolha criteriosa dos documentos que serão estudados, Silva et al (2009), ressalta a necessidade de recolher os documentos de forma criteriosa, permitindo ao pesquisador gerenciar melhor o tempo e a relevância do material recolhido, o que para alguns autores constitui a pré-análise. As autoras afirmam ainda:

Deste modo, a tarefa de pré-análise passa a orientar novas coletas de dados, considerando que o processo é realizado de forma mais prudente e cautelosa com a intenção de alcançar melhores resultados na análise crítica do material recolhido. Esta, por sua vez, tem como objetivo central averiguar a veracidade e credibilidade dos documentos adquiridos e a adequação destes às finalidades do projeto. Todavia, faz-se necessário ressaltar que esta fase não dá conta de interpretar de forma mais elaborada o teor que se encontra implícito nos documentos, ficando para a próxima fase a tarefa de interpretar o conteúdo do material recolhido (SILVA et all, 2009, p. 4558).

Em suma, o presente trabalho teve como procedimentos metodológicos, primeiramente, a realização de uma pesquisa bibliográfica relacionada ao tema abordado; o que é encontrado no capítulo um, a fim de estabelecer categorias centrais para avaliação política da Política Nacional de Assistência Social; quais sejam, Estado, administração pública, burocracia, luta de classes, emancipação política, etc. Bem como a trajetória histórica que proporcionou a conformação da Política de Assistência Social brasileira; que compreende o capítulo dois do trabalho. As políticas sociais não são apenas espaços de confrontação de tomadas de decisão, mas constituem elementos de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais. (BEHRING, BOSCHETTI, 2006)

Nesse sentido, a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassam a mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operativos, preocupados com a relação custo-benefício ou com a eficiência e eficácia. A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia. (BOSCHETTI, 2009, p.6)

Em seguida, foi realizado um levantamento da documentação referente à Política Nacional de Assistência (PNAS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma pesquisa documental, selecionando aquilo que é de maior relevância para a

orientação política e para o ordenamento administrativo da referida política. Utilizamos, portanto, como referência a PNAS/2004, NOB/SUAS, NOB/RH, Lei 10.836/2004 e Lei 12.435/2011.

No primeiro capítulo estabelecemos os fundamentos teóricos para a avaliação, tratando das concepções de Estado e Sociedade Civil, partindo da teoria social clássica, observando alguns de seus expoentes. No mesmo sentido, ainda demos enfoque à teoria social crítica, nos aprofundando especialmente em Marx e Gramsci. Por último, conforme exigência de nosso objetivo, discutimos também a relação da administração pública com o conceito de dominação, tomando como condutor de nosso estudo a crítica à concepção weberiana de burocracia.

No segundo capítulo, traçamos a trajetória da assistência social no Brasil, situando a dinâmica capitalista, bem como os aspectos da política social e da gestão pública, caracterizando, nesses termos, cada fase da história recente do Brasil. Na verdade, nos debruçamos sobre um período que vai desde a República Velha até o governo Lula (2002-2010), um período relativamente longo, no qual pudemos observar as inúmeras transformações no campo da política social e da administração pública, disputas de interesses de classe, etc.

Por fim, realizamos a discussão do capítulo três, quando nos sentimos aptos a realizar o estudo crítico da documentação colhida, uma análise de conteúdo. Vale a pena ressaltar ainda, que durante este capítulo, faço citações diretas aos textos da política, destacando artigos e outros trechos de relevância, a fim de elucidar nosso posicionamento ao leitor. Dessa forma, fomos realizando a avaliação política dos textos outrora levantados, observando as categorias e conceitos político-ideológicos neles contidos. Assim, finalizamos com uma conclusão, um parecer de nossa parte, que mostra o resultado de nossa avaliação política da Política Nacional de Assistência Social.

O que se encontrará nestas páginas, portanto, é o esforço de apreender criticamente alguns dos fundamentos da teoria social, no que diz respeito ao Estado, Política Social e Gestão Pública, como também de estabelecer a dinâmica do modo de produção capitalista e suas especificidades na realidade brasileira. A fim de, com o acúmulo deste conhecimento, realizar uma avaliação política da política de assistência social, através de uma série de documentos legais que expressam a orientação política e ideológica da referida política.

# 1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA A AVALIAÇÃO

Para que possamos realizar uma avaliação política da Política de Assistência Social brasileira, é necessário o aprofundamento teórico em algumas categorias, para que se possa entender aspectos importantes, que são capazes de influenciar na construção de uma política pública. Nossa construção teórica, nesse propósito, buscou problematizar questões referentes às concepções de Estado, política social e administração pública.

Sabemos que as discussões sobre o Estado já estavam presentes desde a Grécia antiga, e ainda no Império Romano, e que há contribuições e fundamentos pertinentes no pensamento de Platão, Aristóteles, Maquiavel, dentre outros. Todavia, partiremos da discussão de Estado do pensamento moderno, iniciaremos nossa discussão a partir do período de formação do modo de produção capitalista, ou seja, um período de transformação do modo de produção feudal para o que viria a ser o capitalismo comercial ou mercantil, momento em que emerge a burguesia fazendo frente ao absolutismo.

## 1.1 Liberalismo Clássico

No período de transição do sistema feudal, a presença política da burguesia se tornava cada vez mais forte, e o desejo de tal burguesia era a delimitação legal da autoridade governativa, suprimindo totalmente o poder absolutista. Sendo assim, um novo ideal político é suscitado.

Possuidora dos meios de produção material, a Burguesia se impôs também espiritualmente, e suas "idéias dominantes" nada mais são do que a expressão ideal "das relações materiais dominantes", isto é "as relações materiais dominantes assumidas como idéias". Este processo, iniciado com o iluminismo, encontrou confirmação no decorrer do século XIX. Cultura, política, vida social e, em geral, toda manifestação intelectual tiveram como ponto de referência a maneira de vida burguesa. O absoluto político representado pelo liberalismo burguês, de que já falamos, estendeu-se a todos os campos da sociedade e a todos os momentos da vida humana, obtendo, como consequência, inúmeros intérpretes e louvadores. (BOBBIO, 1998, p.152)



Sendo assim, o que chamamos de ideal liberal surge inspirado no Iluminismo, surgido no século XVII, substituindo as crenças religiosas pelo pensamento racional, através da liberdade e da igualdade. Pode-se entender que o liberalismo foi formado por um conjunto de ideias, reunindo discussões sobre direitos, defendendo o governo constitucional e a liberdade individual.

A corrente contratualista<sup>1</sup>, originária desse período, e que tem como maiores expoentes Hobbes e Locke, defendiam a tese de que o Estado foi criado a partir da formulação de um “contrato social”, estabelecido pelo acordo mútuo de indivíduos que compunham uma comunidade.

[...] Em Hobbes, os homens formam entre si um pacto de submissão pelo qual, visando a preservação de suas vidas, transferem a um terceiro (homem ou assembleia) a força coercitiva da comunidade, trocando voluntariamente sua liberdade pela segurança do Estado-Leviatã [...] Em Locke, o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado natureza. No estado civil os direitos naturais inalienáveis do ser humano à vida, à liberdade, e aos bens estão protegidos sob amparo da lei, do árbitro e da força comum de um corpo político unitário. (MELLO, 2010, p. 86)

Uma das principais diferenças entre os dois pensadores ingleses, e que faz com que Locke seja considerado o pai do chamado liberalismo, consiste, como afirma Mello (2010, p. 85), que:

Para Hobbes, a propriedade inexiste no estado natureza e foi instituída pelo Estado-Leviatã após a formação da sociedade civil. Assim como a criou, o Estado pode também suprimir a propriedade dos súditos. Para Locke, ao contrário, a propriedade já existe no estado natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado.

A corrente contratualista ainda possui outro grande nome, Jean Jaques Rousseau. Todavia, a concepção política de Rousseau se diferencia um pouco de Locke e Hobbes, pois para o francês, só é legitimamente constituído um Estado em que o povo exerce diretamente o poder legislativo. Todavia, o que mais se opõe ao pensamento dos contratualistas ingleses, é o fato de que Rousseau afirma que é a instituição da

---

<sup>1</sup>[...] filósofos que, entre o século XVI e XVIII, afirmaram que a origem do Estado e/ou da sociedade está num contrato: os homens viveriam, naturalmente sem poder e sem organização – que somente surgiriam depois de um pacto firmado por eles, estabelecendo as regras de convívio social e de subordinação política. (Ribeiro, 2010, p. 53)

propriedade privada que origina a emergência das “grandes desigualdades” e que torna o “egoísmo” a motivação básica da vida social. Rousseau faz uma crítica ao liberalismo e ao contrato social que tem como finalidade precípua a garantia da propriedade privada, propondo então uma distribuição mais equitativa da riqueza e da propriedade, sem, no entanto propor sua eliminação.

O pacto defendido no Contrato social não tem em vista garantir, sob a falsa cobertura da proteção de pretensos “direitos naturais”, a propriedade privada (ao contrário, ele submete a propriedade ao interesse coletivo); ou, de modo mais geral, o contrato rosseuniano não tem como ponto de partida e de chegada a garantia dos interesses privados dos contratantes. Ao invés disso, esse contrato legítimo se manifesta na criação de uma vontade geral, que tem como base o interesse comum e é condição subjetiva da soberania popular. Através de tal contrato, o povo se constitui como povo, gesta-se como sujeito coletivo; e o que move esse sujeito é precisamente a vontade geral, ou seja, uma vontade que tem como objeto não uma soma de interesses particulares ou privados, mas sim o interesse da coletividade. (COUTINHO, 2008, p. 126)

Podemos afirmar, então, que em geral, para os contratualistas, ainda que haja diferenças, o Estado é o fim último que servirá para proteger o homem e proporcionar a este a garantia de suas liberdades individuais. Todavia, apesar das grandes contribuições dos diversos pensadores, é a visão de Locke que naquele momento vai influenciar a forma de se construir o Estado. É a origem do liberalismo, conforme assinala Bobbio,

através dos princípios de um direito natural preexistente ao Estado, de um Estado baseado no consenso, de subordinação do poder executivo ao poder legislativo, de um poder limitado, de direito de resistência, Locke expôs as diretrizes fundamentais do Estado liberal. (BOBBIO apud MELLO, 2010, p. 88)

Dessa forma, o liberalismo já nasce como a doutrina de um Estado limitado, tanto no que diz respeito aos seus poderes quanto às suas funções. Esses dois aspectos do Estado liberal – o limite dos poderes e o limite das atribuições – são a noção do Estado de direito e a noção do Estado mínimo.

Por Estado de direito, entende-se um Estado cujos poderes públicos são submetidos às leis gerais do país. Tal tipo de organização estatal, no âmbito da doutrina liberal, coincide com o ordenamento jurídico que respeita o indivíduo e seus direitos naturais. Por Estado mínimo, concebe-se um Estado limitado em suas atividades no que se refere à esfera econômica.

Por Estado de direito entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais e constitucionais), e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam, salvo o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder. (BOBBIO, 1988, p.18)

Estendendo-nos um pouco mais a respeito desse tema,

deve-se agora precisar que essa expressão compreende dois aspectos diversos do problema, aspectos que nem sempre são bem distinguidos: a) os limites dos poderes; b) os limites das funções do Estado. A doutrina liberal compreende a ambos, embora possam eles ser tratados separadamente, um excluindo o outro. O liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções. A noção corrente que serve para representar o primeiro é Estado de direito; a noção corrente para representar o segundo é Estado mínimo. Embora o liberalismo conceba o Estado tanto como Estado de direito quanto como Estado mínimo, pode ocorrer um Estado de direito que não seja mínimo (por exemplo, o Estado social contemporâneo) e pode-se também conceber o Estado mínimo que não seja um Estado de direito (tal como, com respeito à esfera econômica, o Leviatã hobbesiano, que é ao mesmo tempo absoluto no mais pleno sentido da palavra e liberal em economia). Enquanto Estado de direito se contrapõe ao Estado absoluto entendido como *legibussolutus*, o Estado mínimo se contrapõe ao Estado máximo: deve-se, então, dizer que o Estado liberal se afirma na luta contra o Estado absoluto em defesa do Estado de direito e contra o Estado máximo em defesa do Estado mínimo, ainda que sempre os dois movimentos de emancipação coincidam histórica e praticamente. (BOBBIO, 1988, p. 17-18)

Nesse sentido, o liberalismo, considera que o bem-estar individual é capaz de maximizar o bem-estar coletivo, não sendo responsabilidade do Estado garantir bens e serviços públicos para todos. Dessa forma, as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, não cabendo ao Estado garantir políticas sociais, pois essas contribuem para a reprodução da miséria e desestimulam o interesse pelo trabalho. Sendo assim, defendem a manutenção de um Estado mínimo, em que sua intervenção deve acontecer no sentido de regular as relações sociais como forma de garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado.

O liberalismo clássico afirmava que a Igualdade de oportunidades é possível mediante a igual atribuição dos direitos fundamentais "à vida, à liberdade e à propriedade". Abolidos os privilégios e estabelecida a Igualdade de direitos, não haverá tropeços no caminho de ninguém para a busca da felicidade, isto é, para que cada um, com sua

habilidade, alcance a posição apropriada à sua máxima capacidade. (BOBBIO, 1998, p. 604)

Sobre o aspecto moral, Bobbio (1988, p. 26 – 27) também afirma:

Ao lado do tema da liberdade individual com fim único do Estado e do tema do Estado como meio e não com fim em si mesmo, o escritor Humboldt apresenta um outro motivo de grande interesse para a reconstrução da doutrina liberal: o elogio da "variedade". Numa cerrada crítica ao Estado providencial, ao Estado que demonstra excessiva solicitude para com o "bem-estar" dos cidadãos. [...] Humboldt explica que a intervenção do governo para além das tarefas que lhe cabem - relativa à ordem externa e à ordem interna - termina por criar na sociedade comportamentos uniformes que sufocam a natural variedade dos caracteres e das disposições. [...] Desse modo, a defesa do indivíduo contra a tentação do Estado de prover ao seu bem-estar golpeia não apenas à esfera dos interesses, mas também a esfera moral.

## 1.2 O Pensamento político de Hegel e Marx

O fim do século XVIII foi marcado por revoluções como, por exemplo, a Revolução Francesa, em que se tinha um emergente debate acerca da democracia com um discurso mais intenso a respeito da igualdade. O pensamento do alemão Georg W. F. Hegel inaugura um novo momento na interpretação de Estado e Sociedade Civil.

Do ponto de vista teórico, O Hegel da Filosofia do direito é o primeiro - e não Marx - a fixar o conceito de sociedade civil com algo distinto e separado do Estado político, distinção apenas pressentida pelos pensadores contratualistas e que substitui, deslocando e subvertendo os seus conteúdos, tudo o que estes filósofos elaboram através dos conceitos de estado natureza e estado civil. [...] A Sociedade civil (burgelichegessellschaft) é definida como um sistema de carecimentos, estrutura de dependências recíprocas onde os indivíduos satisfazem as suas necessidades através do trabalho, da divisão do trabalho e da troca; e asseguram a defesa de suas liberdades, propriedades e interesses através da administração da justiça e das corporações. trata-se da esfera dos interesses privados, económico-corporativos e antagónicos entre si. (BRANDÃO, 2010, p. 105)

No que se refere ao Estado, Hegel entende que a esfera estatal seria o reino em que se expressariam os interesses públicos e universais, construídos a partir das vontades particulares existentes na sociedade civil. O Estado é algo exterior, no qual se integram interesses particulares e universais, é a expressão da vontade universal, algo superior e anterior aos indivíduos que o compõem. (COUTINHO, 2008)

A essência do Estado é o universal em si e para si, a racionalidade do querer. Mas como tal que é consciente de si e atua, ela é exclusivamente subjetividade; e, como realidade, é um indivíduo. A sua obra em geral - considerada em relação com o extremo da individualidade como multidão dos indivíduos - consiste em uma dupla função. De uma parte, deve mantê-los como pessoas, e, por consequência, fazer do direito uma realidade necessária; e depois promover o bem daqueles o qual cada um cuida por si, mas que tem um lado universal: proteger a família e dirigir a sociedade civil. Mas, de outra parte, deve trazer ambas - e toda a disposição de ânimo e atividade do indivíduo, como o que aspira a ser um centro por si - à vida na substância universal; e, neste sentido, como poder livre deve intervir as esferas subordinadas e conservá-las em imanência substancial. (HEGEL apud BRANDÃO, 2004, p.123)

É nesse caminho deixado por Hegel que Marx vai formular suas concepções de Estado e Sociedade Civil. Nas chamadas “Glossas Marginais”, o referido autor vai afirmar que o Estado é um instrumento de dominação de classes,

Com efeito, esta dilaceração, esta infâmia, esta escravidão da sociedade civil, é o fundamento natural onde se apoia o Estado moderno, assim como a sociedade civil da escravidão era o fundamento no qual se apoiava o Estado antigo. A existência do Estado e a existência da escravidão são inseparáveis. (MARX, 2013, p.8)

Sobre isso escreve Tonet (2013):

É evidente que a escravidão a que ele (Marx) se refere é no sentido de opressão de classes. [...] Se a sociedade civil é atravessada por contradições de classe, a reprodução desta situação exige a existência de um poder voltado, essencialmente, para a defesa dos interesses das classes dominantes. (TONET, 2013, p.5)

Diferente de Hegel, Marx define sociedade civil, enquanto sociedade burguesa, como a esfera da produção e da reprodução da vida material, abrangendo todo o intercâmbio material dos indivíduos, ou seja, para ele, sociedade civil e estrutura econômica são a mesma coisa. O Estado é um produto da sociedade civil, expressa suas condições e as perpetua, não é independente ou neutro como afirmara Hegel, é um elemento subordinado às relações econômicas, não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado.

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de

produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. (MARX, 1996, p.52)

Sobre a relação do homem com o Estado e a Sociedade civil, Marx afirma brilhantemente em “A Questão Judaica”:

O Estado político aperfeiçoado é, por natureza, a vida genérica do homem em oposição à sua vida material. Todos os pressupostos da vida egoísta continuam a existir na sociedade civil, fora da esfera política, como propriedade da sociedade civil. Onde o Estado político alcançou o pleno desenvolvimento, o homem leva uma dupla existência – celeste e terrestre, não só no pensamento, na consciência, mas também na realidade, na vida. Vive na comunidade política, em cujo seio é considerado como ser comunitário, e na sociedade civil, onde age como simples indivíduo privado, tratando os outros homens como meios, degradando-se a si mesmo em puro meio e tornando-se joguete de poderes estranhos. (MARX, 1996, p. 19)

Dessa forma, o pensador alemão formula suas concepções de emancipação política e emancipação humana, que é essencial para nosso entendimento de luta de classes. A emancipação política se constituiu (assim Marx analisa o seu período histórico) com a superação da forma de sociabilidade feudal, que esteve fundada nas desigualdades jurídica e política entre as classes sociais. Afirma o autor: “a emancipação política é concomitantemente à dissolução da antiga sociedade, na qual estão o Estado e poder soberanos estranhos ao povo” (MARX, 1989, p.34).

A emancipação política é desenvolvida a partir da conquista de direitos civis, políticos, trabalhistas e sociais, referindo-se, portanto, ao conjunto de direitos que garantem “liberdade” e uma “igualdade” perante a lei na ordem social comandada pelo capital.

Analisando as Glossas Marginais de Marx, Ivo Tonet afirma,

[...] a forma de organização das relações de produção na sociedade capitalista, cujo núcleo básico é a compra e venda da força de trabalho, dá origem a uma sociedade civil marcada pela divisão entre público e privado, pela oposição dos homens entre si, pela exploração, pela dominação, pelo egoísmo, pelo afã de poder, enfim por uma fratura ineliminável no seu interior. Por isso mesmo exige, para que possa reproduzir-se, a instauração da igualdade jurídico-política de todos os homens, isto é, sua transformação em cidadãos. Com isto,

porém, não se elimina, antes se consolida a desigualdade social. (TONET, 2013, p.4)

Retomando Marx,

certamente, a emancipação política representa um enorme progresso. Porém, não constitui a forma final de emancipação humana, mas é a forma final de emancipação dentro da ordem mundana até agora existente. (MARX, 1996, p. 23 – 24)

Sem nos determos no sentido da emancipação humana, a qual caberia um estudo muito mais aprofundado, apenas ressaltamos que enxergamos no pensamento de Marx, que a emancipação política pode vir a ser uma das mediações para a emancipação humana. Todavia,

só será plena a emancipação humana quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (*force propres*) como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política. (MARX, 1996, p. 37)

A emancipação humana é a eliminação de toda forma de desigualdade, dominação e exploração, e para isso é necessária a superação do capitalismo e a transição para o comunismo.

No entanto, não podemos cair no equívoco de considerar que o Estado para Marx é somente coerção. Em vários textos de Marx podemos observar no seu pensamento um conceito de Estado que usa também “consenso” (com todo o cuidado para o uso desse termo, fixado por Gramsci). Vejamos por exemplo, uma citação da obra do Capital:

Não basta que as condições de trabalho apareçam num pólo como capital e no outro pólo, pessoas que nada têm para vender a não ser sua força de trabalho. Não basta também forçarem-nas a se venderem voluntariamente. No desenvolvimento da produção capitalista, desenvolve-se uma classe de trabalhadores que, por educação, tradição, costume, reconhece as exigências daquele modo de produção como leis naturais evidentes. A organização do processo capitalista de produção plenamente constituído quebra toda a resistência, a constante produção de uma superpopulação mantém a lei da oferta e da procura de trabalho e, portanto, o salário em trilhos adequados às necessidades de valorização do capital, e a muda coação das condições econômicas sela o domínio do capitalista sobre o trabalhador. Violência extra-econômica direta é ainda, é verdade,

empregada, mas apenas excepcionalmente. Para o curso usual das coisas, o trabalhador pode ser confiado às ‘leis naturais da produção’, isto é, à sua dependência do capital que se origina das próprias condições de produção, e por elas é garantida e perpetuada. Outro era o caso [...] durante a gênese histórica da produção capitalista. A burguesia nascente precisa e emprega a força do Estado para ‘regular’ o salário, isto é, para comprimi-lo dentro dos limites convenientes à extração de mais-valor, para prolongar a jornada de trabalho e manter o próprio trabalhador num grau normal de dependência. Esse é um momento essencial da assim chamada acumulação primitiva. (MARX, 1985, p. 277; p. 358-359)

Isso nos dá base para pensar que mesmo em Marx, é possível que a luta de classes possa perpassar o Estado. O conceito de Estado que se acha, tanto como o de Gramsci (o qual veremos a seguir), abrange um elemento de luta dentro do sistema. Por exemplo, no texto “Mensagem ao Comitê Central da Liga”, ainda que seja considerado do “jovem Marx”, tem grande valia. No texto, num momento em que discute a relação do proletariado com a pequena burguesia democrata que almeja o poder. O pensador alemão narra:

[...] No que toca aos operários, é indubitável que devem continuar sendo operários assalariados; os pequeno-burgueses democratas apenas desejam que eles tenham salários mais altos e uma existência mais garantida e esperam alcançar isso facilitando, por um lado, trabalho aos operários, através do Estado, e, por outro, com medidas de beneficência. [...] Nem todas as frações da democracia pequeno-burguesa defendem todas as reivindicações que acabamos de citar. Tão somente uns poucos democratas pequeno-burgueses consideram seu objetivo o conjunto dessas reivindicações. [...] Mas essas reivindicações não podem satisfazer de nenhum modo ao partido do proletariado. Enquanto os pequeno-burgueses democratas querem concluir a revolução o mais rapidamente possível, depois de terem obtido, no máximo, os reclamos supramencionados, os nossos interesses e as nossas tarefas consistem em tornar a revolução permanente até que seja eliminada a dominação das classes mais ou menos possuidoras, até que o proletariado conquiste o poder do Estado, [...] Para nós, não se trata de reformar a propriedade privada, mas de aboli-la; não se trata de atenuar os antagonismos de classe, mas de abolir as classes; não se trata de melhorar a sociedade existente, mas de estabelecer uma nova. Não resta a menor dúvida de que, com o desenvolvimento da revolução, a democracia pequeno-burguesa obterá, a Alemanha, por algum tempo, uma influência predominante. A questão é, pois, saber qual há de ser a atitude do proletariado e particularmente da



Liga diante da democracia pequeno-burguesa. (MARX, 2013, p.3)

Marx já consegue enxergar um espaço no Estado de possibilidade de construção ou preparação para a revolução. Seguimos citando a “Mensagem à Liga”, a fim de elucidar nossa argumentação:

Vimos como os democratas chegarão à dominação com o próximo movimento e como serão forçados a propor medidas mais ou menos socialistas. Que medidas os operários devem propor? Estes não podem, naturalmente, propor quaisquer medidas diretamente comunistas no começo do movimento. Mas podem:

1. Obrigar os democratas a intervir em tantos lados quanto possível da organização social até hoje existente, a perturbar o curso regular desta, a comprometerem-se a concentrar nas mãos do Estado o mais possível de forças produtivas, de meios de transporte, de fábricas, de ferrovias, etc.
2. Têm de levar ao extremo as propostas dos democratas, que não se comportarão em todo o caso como revolucionários, mas como simples reformistas, e transformá-las em ataques diretos contra a propriedade privada [...] As reivindicações dos operários terão, pois, de se orientar por toda a parte segundo as concessões e medidas dos democratas. Se os operários alemães não podem chegar à dominação e realização dos seus interesses de classe sem passar por todo um desenvolvimento revolucionário prolongado, pelo menos desta vez eles têm a certeza de que o primeiro ato deste drama revolucionário iminente coincide com a vitória direta de sua própria classe na França e é consideravelmente acelerado por aquela. (MARX, 2013, p.6)

Todavia, Marx afirma, na “Crítica ao Programa de Gotha”, que é uma utopia acreditar que, com a ajuda do Estado, a Classe Trabalhadora se emancipará. O texto dantes mencionado diz:

Depois da “lei de bronze do salário” de Lassalle, vem a panaceia do profeta. “Preparem-se as vias” de uma maneira digna. Substitui-se a luta de classe existente por uma fórmula oca de jornalista: a “questão social”, para cuja “solução” se “prepara o caminho”. Em vez de resultar do processo de transformação revolucionária da sociedade, “a organização socialista do conjunto do trabalho” “resulta” da “ajuda do Estado”, ajuda que o Estado fornece às cooperativas de produção que ele próprio (e não o trabalhador) “criou”. Acreditar que se pode construir uma sociedade nova por intermédio de subvenções do Estado tão facilmente como se constrói um novo caminho de ferro, eis uma coisa bem digna da imaginação de Lassalle!

E realmente não é dessa forma também que pensamos. Ressaltamos que para Marx e Engels o proletariado não terá sucesso na “implementação” do comunismo, sem

antes de ter conquistado o poder político, sem antes ter assumido Estado. No entanto para assumir o poder de Estado, o proletariado pode ter ações que tencionem a pequena burguesia democrata a expandir o atendimento de interesses das classes trabalhadoras. Como nos fica claro nesse trecho Manifesto Comunista:

A meta dos comunistas é a mesma de todos os outros partidos proletários; a formação do proletariado em uma classe, a derrubada da supremacia burguesa, a conquista do poder político pelo proletariado. [...] O primeiro passo para a revolução da classe trabalhadora é conduzir o proletariado à posição de classe governante, para vencer a batalha da democracia. O proletariado usará a sua supremacia política para arrebatar, gradativamente, todo o capital da burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, ou seja, do proletariado organizado como classe governante, e para aumentar o total de forças produtivas tão rápido quanto possível. (MARX, 2011, p. 25-33)

Portanto, a partir do momento em que o proletariado tiver tomado a direção do Estado, este começara a ser extinto junto com a extinção das contradições de classe. Marx e Engels creem nisso ao desenvolver o materialismo histórico, e Mandel comenta,

As classes sociais não são instituições sociais eternas e permanentes da sociedade (da existência) humana. Elas surgiram em uma determinada etapa do desenvolvimento da sociedade. Elas se desenvolveram e se transformaram de uma formação social para outra. Elas devem desaparecer. A organização social passa e passará por estágios sucessivos, da sociedade primitiva sem classes a diferentes formas de sociedade de classes até a sociedade futura (comunista) sem classes. [...] O Estado é um produto da divisão da sociedade em classes, um instrumento de consolidação, de manutenção e de reprodução da dominação de uma determinada classe. Essa é a terceira tese central do materialismo histórico. O Estado não é consubstancial à “sociedade organizada” nem à “civilização” no sentido amplo do termo. Ele nem sempre existiu. Ele não existirá sempre. A análise das origens, do desenvolvimento específico e da possível decadência do Estado é uma das principais contribuições do marxismo às ciências sociais. (MANDEL, 2001, p. 16 /20)

### **1.3 O Pensamento político de Gramsci**

Em meados dos séculos XVIII e XIX, o desenvolvimento da indústria e do comércio forçou o alargamento das bases sociais do sistema político, com a incorporação do proletariado. Tal processo se realizou mediante a ampliação da participação eleitoral. A extensão do sufrágio ao maior número de cidadãos possibilitou

a união da democracia com o liberalismo. O encontro entre um e outro, no entanto, não ocorreu pelo lado da igualdade, visto que reafirmou sempre o direito à propriedade, mas pela fórmula política da soberania popular. Sendo assim, alguns liberais admitem que apenas a democracia tem condições de realizar plenamente os ideais liberais, conforme assinala Bobbio (1988, p.42-43):

não só o liberalismo é compatível com a democracia, mas a democracia pode ser considerada como natural desenvolvimento do Estado liberal apenas se tomada não pelo lado de seu ideal igualitário, mas pelo lado da sua fórmula política, que é, como se viu, a soberania popular. O único modo de tornar possível o exercício da soberania popular é a atribuição ao maior número de cidadãos do direito de participar direta e indiretamente na tomada das decisões coletivas; em outras palavras, é a maior extensão dos direitos políticos até o limite último do sufrágio universal masculino e feminino, salvo o limite da idade (que em geral coincide com a maioridade). Embora muitos escritores liberais tenham contestado a oportunidade da extensão do sufrágio no momento da formação do Estado liberal [...] a verdade é que o sufrágio universal não é em linha de princípio contrário nem ao Estado de direito nem ao Estado mínimo.

É analisando esse contexto, que Antônio Gramsci realiza sua produção. O marxista italiano se debruça sobre o capitalismo na fase monopolista, do início do século XX. Dessa forma, Gramsci formula o que ele próprio chama de uma concepção ampliada de Estado.

Gramsci, porém, trabalha numa época e num âmbito geográfico nos quais já se generalizou uma maior complexidade do fenômeno estatal: ele pode assim ver que, com a intensificação dos processos de socialização da participação política, quem tomam corpo nos países “ocidentais” sobretudo a partir do último terço do século XIX (formação dos grandes sindicatos e de partidos de massa, conquista do sufrágio universal, etc.), surge uma esfera social nova, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado. (COUTINHO, 1992, p. 75)

Portanto, nesse contexto histórico, Gramsci consegue observar novas determinações na forma do Estado, e constrói assim uma teoria ampliada do Estado. Afirma o próprio:

Eu amplio muito a noção de intelectual e não me limito à noção corrente, que se refere os grande intelectuais. Esse estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que habitualmente é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou

aparelho coercitivo para adequar a massa popular a um tipo de produção e à economia de um dado momento); e não como equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercida através de organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.) (GRAMSCI, 2011, p. 267)

Para o italiano então, o Estado em sentido amplo comporta duas esferas: sociedade política – conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência – e sociedade civil – conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias. (COUTINHO, 1992)

Dessa forma o conceito de sociedade civil em Gramsci pertence ao momento da superestrutura, juntamente com o Estado. Essa transferência (se comparado a Marx) não significa a retirada das relações econômicas como base (infraestrutura) da sociedade burguesa. Para Gramsci o Estado ampliado se forma na conjunção entre sociedade política (Estado *strictu sensu*, responsável pela coerção) e sociedade civil (esfera da disputa de hegemonia e do consenso). Seria possível dizer de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia coraçada de coerção (GRAMSCI, 2011, p.269).

O movimento revolucionário com relação ao Estado em Gramsci pode ser compreendido a partir de dois aspectos: quando o Estado tem características de uma *sociedade oriental* – categoria cunhada pelo próprio Gramsci –, na qual o Estado é tudo e a sociedade civil é primitiva e gelatinosa, o movimento revolucionário se expressa através da “guerra de movimento”, como algo explosivo e concentrado no tempo. No caso da sociedade *ocidentalizada*, em que entre Estado e Sociedade civil há uma *justa relação*, como centro da luta de classe está a “guerra de posição” isto é, uma conquista progressiva de posições por meio de um processo gradual que visa a alterar a correlação de forças na sociedade civil e termina por impor a ascensão de uma nova classe ao poder do Estado (COUTINHO, 1996:60).

Coutinho ainda sintetiza uma importante contribuição de Gramsci a respeito da extinção do Estado, um dos objetivos de uma sociedade comunista.

É de grande importância observar o modo pelo qual, em função dessa autonomia relativa (funcional e material) das esferas da superestrutura, Gramsci concretiza – e, ao mesmo tempo, supera – a teoria de Marx, Engels e Lênin sobre a extinção do Estado na sociedade comunista sem classes, que ele costuma chamar de

“sociedade regulada”. [...] Para Gramsci, essa extinção significa o desaparecimento progressivo dos mecanismos de coerção, ou seja, “a reabsorção da sociedade política na sociedade civil”. As funções sociais da dominação e da coerção – cedem progressivamente espaço a hegemonia e ao consenso. “o elemento Estado-coerção – diz Gramsci – pode ser imaginado como capaz de se ir exaurindo à medida que se afirmam elementos cada vez mais numerosos de sociedade regulada (ou Estado ético ou sociedade civil). (COUTINHO, 1992, p. 83)

#### **1.4 A Socialdemocracia**

Se pensarmos o Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State como uma perspectiva social democrata de Estado, veremos que essa perspectiva se desenvolve a partir do final do século XIX, construída tanto a partir de uma corrente fundada na perspectiva socialista, que optou por adentrar a democracia partidária; quanto por uma corrente de concepção liberal-democrática, que viu a necessidade de adequação do estado capitalista a algumas exigências da classe trabalhadora, a fim de manter a ordem das coisas; conforme mostraremos mais a frente.

Com a emergência das novas configurações do Estado capitalista, na nova formatação promovida pelo Estado Social, sobretudo, com o surgimento do novo papel assumido pelo parlamento e pelo sufrágio universal. É de ímpar importância ressaltar que especialmente o uso do sufrágio universal para combater as instituições da burguesia promoveu uma mudança no método de luta do operariado.

Estratégias, políticas (sociologicamente embasadas) de socialização e controle, de legitimação racional-legal, de educação e aculturação das massas, empreendidas pelas elites dirigentes das diversas instituições civis e políticas, tiveram que se submeter aos interesses e opiniões da emergente sociedade civil da época, especialmente dos movimentos sociais e políticos proletário-socialistas. Nas nações capitalistas com enraizada tradição (ético-política) liberal e marcada por intensas, e muitas vezes explosivas, lutas sociais e políticas e por uma crescente influência dos valores social-democráticos (trabalhistas ou socialistas), estas estratégias foram também articuladas e medidas por dissídios coletivos e pactos políticos – entre os atores em conflito – que ampliaram os direitos políticos (sufrágio universal) e instituíram diversos direitos sociais para os subalternos. (ABREU, 1997, p.51)

Naquele período, portanto, o debate acerca da inserção da classe operária na luta pelo poder político "explodiu" no interior dos movimentos operários. Nas condições que se faziam presentes naquele momento, com a abertura proporcionada pelo sufrágio

universal, podia se vislumbrar a tomada do poder político através da organização de um partido político que pudesse representar a classe trabalhadora e empunhar a trajetória da emancipação política para a emancipação social (PZEWORSKY, 1991). O que se viu então foi a criação de partidos origem proletária e socialista, nominados de socialistas e/ou socialdemocratas em vários países do continente europeu. Os partidos socialistas, aqueles que decidiram utilizar os direitos políticos dos trabalhadores nas sociedades em que estes os possuíam, e lutar por tais direitos que ainda não haviam sido conquistados. Já os socialdemocratas afirmavam que a participação eleitoral modificaria o socialismo e a revolução social viria através de reformas que absorveriam todo o interesse dos trabalhadores. (PZEWORSKY, 1991)

A participação da classe trabalhadora, ademais, era necessária porque, como resultado do sufrágio universal, massas de indivíduos podem produzir efeito político sem estarem organizados. Quando não organizados como classe, os trabalhadores tendem a votar com base em outras fontes de identificação. (PZERWORSKY, 1991)

A maioria que os socialistas esperavam obter nas eleições deveria ser formada por operários. O proletariado – influenciado sobre seus interesses e cômico de sua missão – constituiria a força social que impeliria a sociedade para o socialismo. Esse proletariado, porém, não era e jamais se tornou maioria numérica dos membros votantes naquele período histórico.

Posto isso, o operariado começa a buscar e se inserir nas instituições eleitorais para a realização do projeto socialista. O que seria totalmente legítimo se levamos em consideração o conceito de Gramsci, no que se refere à *guerra de posição*. Todavia, foi também através dessas instituições eleitorais que o partido social democrata de tradição socialista, passou a oscilar entre os interesses do operário e as alianças fora do partido. Entretanto, até esse momento os partidos socialistas visavam à efetivação do socialismo. Porém, como era preciso buscar apoio fora do partido para o processo de eleição, este se viu obrigado a estabelecer alianças com outras classes, o que viria a contribuir para a perda da sua identidade de classe.

Nesse mesmo momento, um grupo de pensadores ingleses, conhecidos como os “novos liberais” considerou que o *laissez-faire* defendido pelo liberalismo clássico não promovia necessariamente a liberdade individual e que por isso seria necessária alguma intervenção do Estado na vida social, econômica e cultural de um país. Portanto, o novo liberalismo trazia uma preocupação com a justiça social, mesmo mantendo o propósito individualista.

Esta redefinição do liberalismo modifica as ideias do liberalismo clássico, pois a partir desta nova convicção os liberais passam a considerar a necessidade de uma intervenção do Estado em alguns setores estratégicos da vida econômica e social a fim de assegurar, por um lado, o equilíbrio do mercado e, por outro, um acesso mais amplo e igualitário aos recursos sociais. Entretanto, ressalva-se que os valores básicos do liberalismo clássico foram preservados. Sendo assim, dando continuidade a base da doutrina liberal, este novo liberalismo ainda tinha como amparo essencial à propriedade privada e se manteve resistente à crença socialista de que o capitalismo é a razão principal da pobreza. Na verdade, sua intenção era que as classes médias contribuíssem para que os pobres se tornassem “bons burgueses”. É a mudança de um Estado liberal para um Estado Social.

Os princípios defendidos pelo liberalismo clássico e que foram assumidos pelo Estado capitalista a princípio, não consideravam a existência da questão social. Todavia, no final do século XIX, quando algumas demandas sociais foram incorporadas, as respostas dadas a tais demandas eram tímidas. Até mesmo as reformas sociais do período do pós-Segunda Guerra, não tinham o sentido de atingir o cerne da questão social.

Assim, se sobre o plano teórico como no plano da atuação prática, a elaboração de modelos de representação e de associação mais adequados à expansão da sociedade (por causa da entrada nela de novos titulares de novos direitos) e relacionados com o papel qualitativamente diverso que nela desenvolveu a burguesia como força hegemônica levou à recepção dos temas de fundo da doutrina democrática, formalizados no fenômeno do parlamentarismo e do partido de massa, o verdadeiro passo em frente foi porém representado pela constituição do Estado como Estado social, em resposta direta às necessidades substanciais das classes subalternas emergentes. Assistiu-se, por outras palavras, a uma retomada, por parte do Estado e do seu aparelho, de uma função de gestão direta da ordem social (BOBBIO, 1998, p.430)

É um fato histórico que a construção do Welfare State dependeu da edificação de coalizões políticas, a associação desta duas correntes, uma oriunda da perspectiva socialista e outra do liberalismo. A estrutura das coalizões de classe é muito mais decisiva que as fontes de poder de qualquer classe tomada isoladamente (ESPING-ADERSEN, 1991). Essa confluência de interesses que assumia a visão de que o capitalismo deveria ser reformado para atenuar seus efeitos permaneceu até meados da década de 30 do século XX, visto que o partido ainda não possuía uma teoria econômica

própria, portanto, apoiava-se apenas na crítica ao capitalismo e a afinidade ao socialismo. Neste momento, entretanto, os partidos socialdemocratas adotam a perspectiva keynesiana como suas propostas políticas e de Estado, abrindo mão de sua origem socialista, que visava à extinção da propriedade privada e à posterior superação do capitalismo.

Encontraram, portanto, uma política econômica distinta (WelfareState), que especificava diversas reformas que poderiam ser realizadas com êxito dentro do próprio capitalismo. Um projeto que seria socialmente benéfico e seria feito sob condições democráticas.

Portanto, a estrutura dos sistemas capitalistas instituídos pelos socialdemocratas foi a seguinte: (1) o Estado responsabiliza-se pelas atividades que não são lucrativas para as empresas privadas, mas que se fazem necessárias para a economia como um todo; (2) o governo regula, especialmente por meio de políticas anticíclicas, o funcionamento do setor privado; (3) o Estado, aplicando medidas pautadas pela teoria do bem-estar, atenua os efeitos distributivos do funcionamento do mercado (PZEWORSKY apud SILVA, 2009, p.4).

A resposta às questões econômicas e políticas do período promoveu um desenvolvimento do pensamento acerca de um Estado Social,

A partir da crise de 1929, o Estado passou a assumir um destacado papel de regulação, dando origem ao Estado Social que, no século XX, receberia o rótulo de Estado de Bem-Estar Social, cuja consolidação aconteceu no pós-guerra. [...] O Estado assumiu um importante papel no sentido de garantir infraestrutura para a produção em massa e a viabilização da demanda, em consequência do consumo em massa, por meio dos ciclos econômicos mediante combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias (SALVADOR, 2008, p. 55/80)

O Estado Social se fundamentou nos ideais Keynesianos, que entende que cabe ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, que daria origem ao chamado Welfare-State. A política keynesiana, portanto, a partir da ação do Estado, tem como foco:

[...] elevar a demanda global, antes de evitar a crise, vai amortecê-la através de alguns mecanismos: A planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do “controle de preços”; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a



oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais. (BEHRING, BOSCHETTI, 2008, p.86).

Conforme assinala Netto, a perspectiva keynesiana defendia a intervenção do Estado na sociedade, diferentemente do que propunha a orientação liberal clássica, típica do período concorrencial do capitalismo, na medida em que:

[...] no capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as sequelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercitivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo. (NETTO, 1997, p.22)

Esse marco de abertura democrática no capitalismo, incorporando demandas populares, se dá, portanto, num momento histórico em que o

estado a serviço do grande capital foi compelido a legitimar-se para intervir eficazmente. A Europa Nórdica e Ocidental (com exclusão da Península Ibérica) experimentou juntamente um movimento operário e sindical, fortalecido por partidos comunistas e socialistas, o medo burguês em face das experiências socialistas e ideias democráticas revigoradas pela resistência ao fascismo obrigaram os Estados imperialistas a incorporar demandas populares (BRAZ, NETTO, 2006, p. 205-206).

Nesse sentido, em diferentes épocas e períodos históricos, é possível identificar vários tipos de ações assistenciais promovidas por inúmeros Estados ainda do século XVIII, por exemplo, países como Áustria, Rússia, Prússia e Espanha, que colocaram em prática uma série de importantes políticas assistenciais. Porém, esses países desenvolveram ações desse tipo nos marcos de uma estrutura patrimonial, de poder não-democrático.

O Estado Social significou a adaptação do Estado tradicional – liberal burguês – às condições econômicas e sociais da civilização industrial e pós-industrial, período este caracterizado pelas grandes possibilidades técnicas, econômicas e sociais, mas também pelos seus novos problemas, que tinham condão de certa complexidade. O direito social decorrente da adaptação do Estado Democrático de Direito em um Estado Social implica a limitação jurídica de determinados direitos individuais. O estado social desencadeia um processo de integração de vários grupos nacionais. (MARANGONI, 2008, p.39)

Por isso, os exemplos que mais se aproximam da definição de WelfareState surgem na Europa pós Segunda Guerra, especialmente na Grã-Bretanha com a adoção do plano Beveridge (1942), onde foram aprovadas providências no campo da saúde e da instrução, para garantir serviços idênticos a todos os cidadãos. Instituiu um modelo de segurança no rendimento, tinha como objetivo constituir um sistema de seguro social que garantisse ao indivíduo proteção diante de certas contingências sociais, tais como a indigência ou incapacidade laborativa; contra todo o risco que ameace o rendimento regular dos indivíduos, nomeadamente doença, acidentes de trabalho, morte, velhice, maternidade e desemprego.

Além de ter se tornado um modelo adotado em quase todos os países ocidentais, independentemente do partido no governo, desde a Segunda Guerra Mundial, o Estado de Bem-Estar Social notabilizou-se por seu impacto econômico e político, caracterizado por: (a) um boom econômico amplo e sem precedentes, que favoreceu todas as economias capitalistas avançadas e (b) a transformação do padrão de conflito industrial e de classe numa forma que se afasta cada vez mais do radicalismo político, e até mesmo revolucionário [...] (FLEURY, 1994, p.118)

Portanto, a estrutura essencial da social-democracia entende que o mercado pode ser regido pelo Estado com políticas que por um lado beneficie o capital, e, por outro, beneficie o bem-estar da população. Nesse sentido, a estrutura essencial da social-democracia entende que o mercado pode ser regido pelo Estado com políticas que por um lado beneficie o capital, e, por outro, beneficie o bem-estar da população.

Esse marco de abertura democrática no capitalismo se dá, portanto, num momento histórico em que,

ao mesmo tempo, pelo menos na Europa ocidental, a ascensão do capitalismo monopolista coincidiu com o aumento da influência política do movimento da classe operária, refletido de forma notável na aquisição gradual do sufrágio universal e em seu uso pela democracia social clássica. [...] O surgimento de poderosos partidos da classe trabalhadora aumentou a urgência e o grau do papel integrador do Estado. [...] Outra característica dessa época foi uma ampliação geral da legislação social, que ganhou impulso particular no período imperialista. Em certo sentido, tratou-se de uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. (MANDEL, 1982, p. 338)

O surgimento de padrões mínimos, garantidos pelo governo, de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, assegurados como um direito político e não como caridade (WILENSKY apud REGONINI, 1998) estão associados aos problemas e possibilidades postos pelo desenvolvimento da industrialização. Os gastos com programas sociais somente são possíveis porque a industrialização permite um vasto crescimento da riqueza das sociedades (WILENSKY apud REGONINI, 1998).

Portanto, o Estado do bem-estar (WelfareState) é uma concepção política de Estado. O que diferencia o Estado de bem-estar social, de outros estados assistenciais, não é a qualidade de vida dos cidadãos, nem tanto a intervenção estatal na economia, mas exatamente o fato dos serviços prestados serem considerados direitos dos cidadãos. Estado de bem-estar caracteriza-se pela combinação de “pleno emprego” e “proteção social”. “Num marco democrático, para servir ao monopólio, o Estado deve incorporar outros interesses sociais; ele não pode ser, simplesmente, um instrumento de coerção – deve desenvolver mecanismos de coesão social”. (BRAZ, NETTO, 2006, p.204)

Historicamente podemos observar esse modelo de Estado com peculiaridades e combinações diferentes entre Estado, mercado e família, em diversos países. Para explicar os tipos de WelfareState, usaremos uma das classificações mais aceitas, baseada na estratificação dos tipos WelfareState feita por Esping-Andersen (1991) em três grandes grupos.

O primeiro regime de WelfareState pode ser chamado de “liberal”, ou de ideologia liberal, na qual predomina a assistência aos comprovadamente pobres e a maximização do *status* mercantil do trabalho assalariado. A política social é classificada como “residual”, e se caracteriza pela solução das necessidades sociais a partir das possibilidades oferecidas pelo mercado. Assim, a política social tem um caráter compensatório, emergencial e transitório, fragmentado e particularista. Ex: Estados Unidos, Austrália.

Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral de classe trabalhadora ou dependentes do Estado (...) As regras para a habilitação aos benefícios são, portanto estreitas e muitas vezes associadas ao estigma; os benefícios são tipicamente modestos. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108)

O segundo regime de WelfareState é chamado de “conservador” ou “corporativista”, no qual perpetua uma estrutura em que direitos e deveres são vinculados ao *status* ocupacional, não à cidadania. O modelo de política social é

denominado “meritocrático”, que reside na estreita relação entre desempenho do trabalhador no mercado e os benefícios que faria jus a receber como forma de suplementar seus ganhos em situações especiais, que envolveriam sua perda de capacidade laboral. Ex: Alemanha, Itália.

A previdência social exclui tipicamente as esposas que trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade. Creches e outros serviços semelhantes prestados à família são claramente subdesenvolvidos; o princípio de “subsidiaridade” serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109.)

O terceiro seria o regime “social-democrata”, que envolve as correções redistributivas das iniquidades induzidas pelo mercado, a promoção da igualdade com os melhores padrões de qualidade, e acima de tudo, a institucionalização de pleno emprego sustentado. O modelo de política social é classificado como “institucional redistributivo”, o qual se rompe com a determinação do mercado, em busca de uma ação de caráter institucional e público, visando à garantia de bens, serviços e renda mínima a todo cidadão.

Esta fórmula traduz-se numa mistura de programas altamente desmercadorizantes e universalistas que, mesmo assim, correspondem a expectativas diferenciadas. Desse modo, os trabalhadores braçais chegam a desfrutar de direitos idênticos ao dos empregados White-collars assalariados ou dos funcionários públicos, todas as camadas são incorporadas a um sistema universal de seguros. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109)

Contudo o WelfareState começa a apresentar seus primeiros sintomas de crise ainda no final década de 60.

Um processo que se segue, caracterizado por uma recessão econômica com tendências inflacionárias, investimento dos capitais na automação do processo produtivo, gestão informacional, e na especulação financeira, atravessando fronteiras por fora dos meios tradicionais de controle do Estado e um gradual colapso do bloco soviético formam elementos que contribuem para a reafirmação da supremacia de valores capitalistas na sociedade globalizada. (ABREU, 1997)

O “capitalismo democrático” não foi mais que um breve episódio no desenvolvimento do MPC: na passagem dos anos sessenta aos setenta do século XX, ele entrou em crise e mecanismos de reestruturação

foram implementados pela burguesia monopolista, revertendo as conquistas socialmente alcançadas no segundo pós-guerra (de que o WelfareState ficou como emblemático) [...] (BRAZ, NETTO, 2006, p.206)

Em outro sentido, o colapso da social-democracia, politicamente, caracteriza-se por um enfraquecimento das instituições que foram baluarte da democracia, como por exemplo, o sistema partidário, que a passou a enfrentar a preponderância do Executivo sobre os poderes legislativo e Judiciário e o desenvolvimento de uma tecnoburocracia forte, como portadora de um saber que viabiliza e fortalece o poder central. (FLEURY, 1994)

Mas a crise do WelfareState é sobretudo uma crise de caráter financeiro-fiscal: com a crise econômica, ocorre a diminuição das receitas públicas dos financiamentos para os programas sociais. Estes, por sua vez, não podem ser feitos através da imposição de impostos para as massas, já que estão economicamente desequilibradas. Seguindo essa direção, a crise financeira do Estado gera um aumento dos gastos com juros, consequentemente produzindo uma crise fiscal, cuja saída se dará na redução dos gastos sociais. “A solução passa pela redução dos programas tanto quanto possível, redução dos benefícios, controle do acesso e fraudes, austeridade no fornecimento de bens, privatização dos serviços, etc.” (DRAIBE, HENRIQUE, 1988, p.58).

## **1.5 O Neoliberalismo**

Começa aí, uma nova fase no sistema capitalista, em face à crise econômica que marcou a década de 70 e seguiu pelas economias periféricas na década de 80 do século XX, no qual todo o sistema político-econômico veio a ser questionado. A maior evidência disso foi a eleição de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos.

A busca do ideal neoliberal se dá num contexto de crise dos pactos liberal-sociais democráticos das principais sociedades capitalistas. Os alicerces dos ditos Estados de Bem-Estar Social: políticas de expansão capitalista com geração de emprego; distribuição de renda; consumo de massas e ampliação dos direitos de cidadania nos limites do Estado-nação, já não atendiam as necessidades do capital.

Segundo Abreu (1997, p.57),

para os defensores de um processo de reestruturação sem uma ampla pactuação entre os atores sociais e políticos, os fundamentos do fordismo, do keynesianismo e do marshallianismo tornaram-se simplesmente “coisas do passado”. Para estes setores (identificados como neoliberais), o fundamento tem sido liberar o processo de reestruturação (o novo padrão de acumulação) em curso dos “entraves” sócio políticos e nacionais, minimizando a presença dos Estados, da política e das barreiras nacionais - reduzindo, com isto, as possibilidades e os espaços de intervenção dos cidadãos e das instituições democráticas sobre a acumulação do capital.

Em resposta então, a crise econômica mundial do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 se recorre a um diferente modelo de acumulação, denominado de neoliberal. Tal modelo defende que o mercado é o melhor mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos. Para o modelo neoliberal, todos os processos que apresentam obstáculos, controlam ou suprimem o livre jogo das forças do mercado terão efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos.

O pensamento neoliberal tem como um de seus expoentes doutrinários Friedrich Hayek, que teve importantes publicações já na década de 1940, retomando o ideal de mercado como regulador da sociedade,

Sem dúvida é importante que, na ordem de mercado (ou sociedade fundada na livre iniciativa, enganosamente chamada de ‘capitalismo’), os indivíduos acreditem que seu bem-estar depende, em essência, de seus próprios esforços e decisões. De fato, poucas coisas infundirão mais vigor e eficiência a uma pessoa que a crença de que a consecução das metas por ela mesma fixadas depende sobretudo dela própria. [...] A expressão ‘justiça social’ não pertence à categoria erro, mas à do absurdo [...]. (HAYEK, 1985, 93/98)

Todavia, somente com a crise da social democracia que o neoliberalismo se difundiu pelo mundo, durante as décadas de 1970 a 1990, tendo como base o dinamismo da reestruturação capitalista, e já tendo como grande nome o americano Milton Friedman, que a partir das ideias de Hayek, denunciava o gigantismo do Estado e supressão da liberdade dos indivíduos (CORTES, 2006).

Lúcia Cortes cita alguns fatores dessa crise dos anos 1970, tais como a crise do petróleo, a crise política, a criação de um mercado financeiro internacional devido ao acúmulo de dólares, originados, em parte, pela elevação do preço do petróleo (os petrodólares), financiando um novo ciclo de investimentos na Europa e a crise financeira do Estado.

Devido às mudanças ocorridas na esfera econômica e política, surgiram novos desafios para atuação do Estado Nacional. A internacionalização financeira levou a uma maior integração dos sistemas financeiros nacionais. Com a internacionalização da produção e o desenvolvimento tecnológico mais intenso, reduziu-se, nos países centrais, o volume de empregos, gerando crise social e aumento na demanda pelos seguros sociais mantidos pelo Estado. (CORTES, 2006, p. 72)

Posto isso, os seguidores do neoliberalismo produzem uma crítica ao modelo de intervenção do Estado, ao seu tamanho “inflado” e aos seus gastos sociais,

a crítica neoliberal ao Estado de Bem-estar é centrada em oposição aqueles elementos da política social que implicam desmercantilização, solidariedade social e coletivismo. Essa crítica condena os direitos sociais, o universalismo, a dissociação entre benefícios e contribuição trabalhista, além da administração-produção pública de serviços; ou seja, os elementos que caracterizam principalmente e sobretudo o Estado de bem-estar “social-democrata”. Por isso a aplicação de suas orientações implica destruir as instituições e concepções fundamentais do mesmo. No entanto, isto não ocorre no que diz respeito ao Estado de bem-estar liberal, que pode assimilar as orientações neoliberais, acentuando o domínio do mercado no campo social. (LAURELL, 1995, p.163-164)

Dentre as orientações neoliberais, está o fato de defenderem que a intervenção estatal na regulação das relações de trabalho também é negativa, pois impede o crescimento econômico e a criação de empregos. Para os neoliberais, a proteção social garantida pelo Estado social, por meio de políticas redistributivas, é nociva para o desenvolvimento econômico, pois aumenta o consumo e diminui a poupança da população.

Segundo o modelo neoliberal, o Estado não deve intervir na regulação de mercados financeiros, nem na regulação do comércio exterior, pois será o livre movimento de capitais que irá garantir maior eficiência na redistribuição de recursos internacionais. A estabilidade monetária é tida como meta suprema, o que só será possível através da contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma taxa “natural” de desemprego, associada a mudanças fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos (altas produções).

Nesse sentido, o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político

institucional e das relações sociais. Passa a existir um outro projeto de “reintegração social”, com parâmetros distintos daqueles que entraram em crise a partir dos anos 70. Os pobres passam a ser uma nova “categoria classificatória”, alvo das políticas focalizadas da assistência [...] Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à implicação do assistencialismo. (TAVARES, 2001, p.13)

Um breve panorama dessa mudança podemos observar na obra clássica de David Harvey:

Uma maré montante de desigualdade social engolfou os Estados Unidos nos anos Reagan, alcançando em 1986 o ponto mais alto do período de pós-guerra; na época, os 5% mais pobres da população, que tinham melhorado gradualmente sua parcela da renda nacional para uma proporção de quase 7% no início dos anos 70, viram-se com somente 4,6%. Entre 1979 e 1986, o número de famílias pobres com filhos aumentou 35% e, em algumas grandes áreas metropolitanas [...] mais da metade das crianças viviam em famílias com renda abaixo da linha da pobreza. Apesar do grande aumento do desemprego (que chegou ao auge de mais de 10%, segundo dados oficiais 1982), o nível mais baixo da história da seguridade social desde a implantação do New Deal. (HARVEY, 2008, p.296)

## **1.6 Estado, Dominação e Administração Pública**

Em suma, depois de analisarmos essas diferentes concepções de Estado, podemos afirmar, conforme afirma Ivo Tonet sobre as Glosas Marginais de Marx, que,

Em total oposição às teses vigentes o liberalismo, que vê no Estado o resultado de um pacto social e à concepção hegeliana, para qual o Estado é o princípio superior do ordenamento da sociedade civil, Marx afirma que o Estado tem a sua raiz no antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil. Vejamos o texto: “o Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade”, “O Estado (...) repousa sobre esta contradição. (TONET, 2013, p. 4)

O Estado é a materialização da opressão de uma classe sobre outra, ele é uma expressão de dominação, seja qual for o modo de produção capitalista ou comunista. Marx afirma no Manifesto que a existência do Estado e a existência da escravidão são inseparáveis.



Vale a pena frisar que a ontologia marxiana tem na historicidade e na continuidade/descontinuidade duas de suas notas essenciais. De modo que aquilo que caracteriza essencialmente determinado ser com certeza mudará, ao longo de sua trajetória, sem deixar de guardar a sua identidade fundamental. É precisamente o que acontece como o Estado. Que ele assuma a forma imperial, autocrática, absoluta, democrática, constitucional, etc. é muito importante quando se trata de sua análise concreta, mas em nada altera o fato que ele é, essencialmente, opressão de classe. (TONET, 2013, p.5)

Se somarmos a isso a ideia de hegemonia couraçada de coerção, lançado por Gramsci, podemos elevar a nossa análise aos instrumentos utilizados pelo Estado para exercer sua dominação. Consideramos aqui o ponto chave para começarmos outra discussão, que se refere à administração pública, que travaremos a partir da visão marxista de Estado, todavia somaremos a esta, alguns outros conceitos.

O primeiro conceito que utilizaremos está em Max Weber, que ainda que submetido a uma crítica, tem grande contribuição. Aqui cabe uma pequena digressão sobre a relação que pretendemos estabelecer entre o postulado de Weber e a teoria marxiana, para que não haja dúvidas de nosso posicionamento, pois sabemos por certo que há diferenças fundamentais entre eles.

A crítica maior que podemos fazer a Weber está na “inversão da história”. Para Weber, a direção da história é determinada pelas ideias (Frederico e Teixeiras, p. 156). Ou talvez uma crítica ao seu pretensão “autocontrole científico” ou o discurso da “ciência axiologicamente neutra”. Sobre isto, utilizaremos de uma citação que mostra o esclarecimento que Meszaros propõe. E, marxista que é, diz:

[...] instrumentos e métodos de análise social nunca podem ser radicalmente neutros em relação ao seu objeto. [...] Em princípio, o nível da “metateoria” não pode ser separado da teoria em si: é apenas enquanto momento da análise que ele pode ser separado; devendo, então, ser integrado novamente à síntese global. [...] Não pode haver nenhuma metateoria própria e específica e, inversamente, não pode haver nenhuma metateoria – nem mesmo aquela dos pretensos “tipos ideais” – que não esteja profundamente arraigada em um conjunto de proposições teóricas inseparavelmente ligadas a determinados valores sociais. [...] Os modelos e princípios da metateoria se constituem com o apoio de um determinado conjunto de dados já estruturados – isto é, especificamente avaliados – que, por sua vez, atuam como princípios gerais de toda a seleção posterior e da articulação dos dados disponíveis. A recusa em considerar as implicações ideológicas da elaboração de modelos “societários” resulta na transformação não

intencional de um instrumento de análise em uma ideologia auto-sustentada. [...] (MESZAROS, 2008, p. 25)

A Criação dos tipos ideais, em Weber, se dá, pois ao invés de entregar-se ao automovimento do real como queria Marx e procurar reproduzi-lo conceitualmente, preferiu conferir prioridade à própria consciência (no caso, a formulação dos tipos ideais) (FREDERICO, TEIXEIRA, 2010).

Seria por isso que desconsideraríamos todo o trabalho do sociólogo alemão? De forma alguma. O que precisamos entender é o seu objeto, que distintamente de Marx, se tornou o “espírito do capitalismo”, a sua cultura ou *modus vivendis* (FREDERICO, TEIXEIRA, 2010), bem como sua posição quanto à interpretação da realidade. Mas não por isso, as análises de Weber deixam de ser ciência válida para a construção do nosso pensamento. Continuando com Meszaros,

pois é, precisamente, a separação radical entre “metateoria” e teoria, entre “tipo ideal” e categorias da realidade empírica que, necessariamente, levam ao relativismo, visto que nenhum dos dois “domínios” teóricos, qualitativamente apostos, pode proporcionar critérios de avaliação da adequação do outro. Contudo, se concebermos seu relacionamento em termo de uma reciprocidade dialética, e ambos os níveis como inteiramente ligados às várias manifestações da prática social, a questão da “objetividade” não precisa ser colocada entre aspas, em constrangedor estilo weberiano, nem muito menos confinada ao campo do tipo ideal “puramente lógico”. Em outras palavras, não haverá necessidade de se tentar o impossível: ou seja, a solução de problemas basicamente ontológicos no interior dos limites de critérios puramente epistemológicos.[...] Assim, estamos vislumbrando um sistema de constantes reajustes – um sistema de “*feedback*” recíproco – entre o nível metateóricos dos “tipos ideais” e as proposições específicas de avaliação societária a ele relacionadas. (MESZAROS, 2008, p. 25)

Enfim, Weber vai nos ajudar a entender a questão da dominação no sistema capitalista, e vai afirmar:

Qualquer dominação que reclame continuidade administrativa exige, de um lado, que a atividade dos súditos se oriente em detrimento da obediência devida aos senhores que pretendem ser os detentores de força legítima e exige, de outro lado e em virtude daquela obediência, controle dos bens materiais que, em alguns casos, se tornem necessários para aplicação da força física. Repetindo em outras palavras, a dominação organiza necessita, por um lado, de um estado-maior administrativo e, por outro, necessita de meios materiais de gestão. (WEBER, 2011, p.63)

Um dos meios de exercer e manter a dominação de classes está baseado na forma como o Estado se organiza, a forma de administração/dominação do Estado, ou seja, o tipo de administração pública. Weber analisa, em seu conceito de Tipos Ideais, três tipos diferentes de dominação legítima (Dominação Legal, Dominação Tradicional e Dominação Carismática), ainda que ele mesmo considere que esses tipos puros não se encontram na realidade (WEBER, 2011, p.62).

Na análise de Weber, portanto, temos primeiro o tipo de dominação tradicional, que está baseado em uma tradição, em virtude de uma crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais de há muito tempo. No qual o tipo que daquele que ordena é o “senhor”, e os que obedecem são seus súditos. No quadro administrativo, constam os dependentes pessoais do senhor (familiares ou funcionários domésticos) ou de parentes, amigos pessoais ou que tenham algum tipo de ligação por vínculo de fidelidade. Há, portanto uma estrutura puramente patriarcal de administração.

Inicialmente, a autoridade do “passado eterno”, ou seja, dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizado nos homens, de respeitá-los. Assim se apresenta o “poder tradicional”, que o patriarca ou o senhor de terras exercia antigamente. (WEBER, 2011, p.61)

Em segundo lugar temos o tipo de dominação carismática, que acontece em virtude da devoção afetiva à pessoa do senhor ou por seus dotes sobrenaturais, heroísmo, revelações, poder intelectual, oratória, dentre outros. Na mesma linha, o quadro administrativo é escolhido segundo o carisma e vocação pessoais e não devido a uma qualificação profissional.

Existe a autoridade que se baseia em dons pessoais extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositados em alguém que se diferencia por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe. Desse jeito é o poder carismáticos, exercido pelo profeta ou – no domínio político – pelo dirigente guerreiro eleito, pelo soberano escolhido por meio de plebiscito, pelo grande demagogo ou pelo dirigente de um partido político. (WEBER, 2011, p. 61)

Por último, temos o tipo de dominação legal, que está baseado em estatutos, e dessa forma, qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente. Tem como tipo mais puro a burocracia. Obedece-se não à

pessoa por sua virtude, mas à regra estatuída. O dever de obediência está graduado numa hierarquia de cargos com subordinação dos inferiores aos superiores.

Existe a autoridade que se impõe pela “legalidade”, pela crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, estruturada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outras palavras, a autoridade fincada na obediência, que reconhece obrigações concernentes ao estatuto estabelecido. (WEBER, 2011, p. 61)

Sobre a dominação legal, Frederico e Teixeira afirmam que

no plano geral da obra de Weber, o processo de racionalização e o conseqüente desencantamento do mundo encontram-se com o tema das formas de dominação. O predomínio da “ação racional com relação a fins” assenta-se na dominação burocrática e nos argumentos técnicos, selando o destino inescapável dos países ocidentais. [...] A submissão de todos à burocracia explica-se pela superioridade desta forma de organização – que se baseia em critérios técnicos e científicos – em relação aos demais. [...] Todos se veem na obrigação de racionalizar seu modus operandi. E não há saída, pois a manifestação de resistência contra a burocracia, ao exigir desta !transparência! e critérios precisos, acabam por enquadrar-se em sua própria lógica, servindo apenas para aperfeiçoar essa forma inevitável e insuperável de dominação. (FREDERICO, TEIXEIRA, 2010, p. 204)

Weber analisa a burocracia como correspondente à estrutura moderna de Estado, à burocracia como sendo a forma de dominação que melhor caracteriza o desenvolvimento racional do Estado moderno (WEBER, 2011). O Capitalismo necessita de uma “administração contínua, rigorosa, intensa e calculável”, por isso requer uma forma racional de dominação. (WEBER apud SOUZA FILHO, 2011). Segundo o sociólogo alemão, a burocracia implica dominação na medida em que ela é uma estrutura administrativa e, para ele, toda administração é dominação, pois remete à obediência, nas palavras do autor: Toda a dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém. (WEBER apud SOUZA FILHO, 2011 p.70)

Não há dúvida, portanto, ainda que Weber não se aprofunde nesta discussão, que a burocracia é uma forma de dominação. No entanto, Souza Filho (2011), tratando dialeticamente o conceito de burocracia trabalhado por Weber, vai a caracterizar a burocracia da seguinte forma:

É a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas e exercer o poder de classe para atingir objetivos voltados para a expansão capitalista, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados, que se expressam, também, pela necessidade de atender determinadas demandas da classe dominada. (SOUZA FILHO, 2011, p. 60)

A racionalidade burocrática contém traços estruturais como, por exemplo, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinações das autoridades, com fiscalização dos inferiores pelos superiores; competências fixas, mediante regras, lei ou regulamentos administrativos, requisição do emprego de plena força de trabalho dos funcionários, quando o cargo está plenamente desenvolvido, etc. Quanto ao quadro administrativo, os funcionários são livres e obedecem às obrigações objetivas; são contratados formalmente, através de seleção, segundo a qualificação profissional, avaliada mediante prova e certificada através de diploma; exercem o cargo com profissão única principal; tem perspectiva de carreira; etc. (WEBER apud SOUZA FILHO, 2011)

A relação entre burocracia e o Estado capitalista revela um aspecto fundamental da racionalidade burocrática. Como a racionalidade trabalhada por Weber é instrumental – emprego econômico e adequação dos meios aos fins visados-, a racionalidade atribuída à burocracia é a da utilização do pensamento, raciocínio, na manipulação dos meios necessários para atingir um fim determinado. No caso da sociedade atual, a finalidade estabelecida pelo capital. Todavia, o sociólogo alemão aponta, que devido à “disciplina” – obediência às regras – e à “impessoalidade” da estrutura burocrática, há inclusive, a possibilidade da burocracia colocar-se à disposição de diferentes interesses de dominação, inclusive a socialista. Isto acontece

primeiro porque [...] o que ocorre é o fato de certas determinações da burocracia podem servir ao socialismo na medida em que ele (socialismo) refere-se a uma sociedade em transição, portanto, ainda de caráter de classe e necessitando de intervenções planejadas do Estado na sociedade. [...] O segundo motivo refere-se à autonomia relativa entre meios e fins. Apesar de estarmos, até agora, mostrando que não há meios/recursos absolutos e neutros, pois eles sempre estão relacionados a algum tipo de finalidade, isto não significa dizer que os meios/recursos são operacionais apenas quando colocados a disposição daquelas finalidades que os geram ou às quais eles estão mais diretamente vinculados. (SOUZA FILHO, 2011, p. 58-59)

Portanto, percebemos a possibilidade da organização burocrática ser instrumento para diversos fins. A mecanização rigorosa do aparato burocrático, estabelecido através dos elementos depostos acima, especialmente como estrutura o caráter profissional “objetivo” do cargo, facilitando a adaptação às condições objetivas dadas; o caráter de impessoalidade; o estabelecimento de competências fixas; a carreira que não depende de arbitrariedade, enfim, remetem a subordinação do servidor/funcionários ao senhor e à própria estrutura do Estado (SOUZA FILHO, 2011). No entanto,

simultaneamente, os elementos de “mecanização” combinados com o instrumento de “direito ao cargo”, propiciam uma autonomia relativa da burocracia, devido à contradição de sua função na sociedade, permitindo, assim também, sua atuação em confronto com o senhor e com a estrutura de dominação do Estado.(SOUZA FILHO, 2011, p.67)

Souza Filho, dessa forma, afirma que garantir a autonomia relativa da burocracia, via proteção do quadro administrativo e seleção baseada na competência, possibilita refratar a luta de classes no interior do Estado, pois essa autonomia permite a entrada de funcionários que não estão alinhados ao projeto político de dominação existente. Sendo assim, questiona como a burocracia pode atender a diferentes interesses políticos ou de dominação.

A possibilidade da burocracia ser um instrumento para uma finalidade de administração pública voltada para ampliação e aprofundamento de direitos está, primeiramente, vinculada, diretamente, à sua função contraditória como aparelho de Estado. No entanto, é na sua particularidade enquanto ordem administrativa que encontramos os elementos concretos de sua potencialidade, no sentido de operar interesses das classes dominadas. (SOUZA FILHO, 2011, p. 65)

A relação entre o Estado e a burocracia é profunda e de grande importância para uma análise das bases ideológicas de um Estado, sobre isto Nicos Poulantzas ainda contribui:

A estrutura material do estado em sua relação com as relações de produção, sua organização hierárquica-burocrática, reprodução em seu seio da divisão social do trabalho, traduzem a presença específica, em sua estrutura, das classes dominantes e sua luta, [...] Tanto assim que o Estado, trabalhando para a organização da hegemonia, logo para a divisão e desorganização das massas populares, faz de algumas delas, especialmente a pequena burguesia e as classes populares camponesas, verdadeiras classes de apoio do bloco no poder e curto-

circuita sua aliança com a classe operária.[...] Enfim, se tal ou qual aparelho detém o papel dominante no seio do Estado (partidos políticos, parlamento, executivo, administração, exército), não é apenas porque ele concentre o poder na fração hegemônica, mas porque ele consegue de maneira, e ao mesmo tempo, cristalizar a função político-ideológica do Estado diante das classes dominadas. (POULANTZAS, 1985, p.163)

Portanto, entendemos a burocracia como uma forma de dominação aplicada à administração pública de um Estado. A forma como se “administra” um Estado está relacionada com a forma de dominação que se pretende, pois conforme diz Paro (2006), em seu sentido geral, podemos afirmar que a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fim determinados. Mais especificamente acerca da administração pública J. Holloway (1982) coloca:

Un elemento fundamental de la respuesta del estado a esta luchas, que facilmente se deja de lado em las discusiones de la administración pública, es ele uso de fuerza bruta. A menudo el estado puede contener las luchas sin utilizar la dureza. Y aun cuando usa la fuerza, nunca es el único aspecto de la respuesta del estado. Normalmente el estado intentará resolver los conflictos de forma pacífica, intentará hacerlos desaparecer mediante la administración. Trata de desintegrar las luchas com el establecimiento de comités que examinan problemas, com los reporstes por encargo, la cooptación de los dirigente, el establecimiento de otras organizaciones, o reconociendo a algunas organizaciones informlaes existentes, a través de la insistência em la elección de presidentes, secretários, tesoros, etcétera. (HOLLOWAY, 1982, p. 14)

Holloway continua afirmando, portanto, que discutir e entender a administração pública como um espaço de luta é fundamental.

La razón más inmediata e importante para desarrollar um enfoque marxista es, sencillamente, que la administración pública se há convertido em um problema cada vez más práctico de la lucha. [...] Por um lado, há crecido el número de luchas que enfrentan a la gente diretamente com el estado. La expansión del estado em los países capitalistas, em especial em los últimos treinta años aproximadamente, há implicado um cambio em la forma de la dominación de clase y, por tanto, um cambio em la forma de la lucha de clases. La expansión del estado implica um cambio em la forma em que se ejerce la dominación de clase, lo cual implica um cambio em las formas de resistência de la classe obrera. (HOLLOWAY, 1982, p.14)

É possível enxergar, portanto, que há uma luta que pode ser travada a partir da inserção de uma perspectiva democrática na administração pública, ou seja, que tenha

como orientação a universalização e o aprofundamento de direitos (SOUZA FILHO, 2011, p. 220). Ainda que,

Como vimos, a sociedade capitalista nunca permitirá a emancipação humana, no entanto, defendemos que a construção de uma sociedade emancipada deve se pautar em melhoras imediatas para a população. Dessa forma, a estruturação da administração pública pode ser efetivada num sentido duplo: acumular mudanças para uma radical transformação societária e possibilitar melhoras imediatas na condição de vida das classes subalternas, através de uma perspectiva reformista-revolucionária. (SOUZA FILHO, 2011, p. 220)

É central, portanto, em nossa análise, que é necessária uma articulação política que possa conduzir o Estado a uma administração pública democrática, que tenha uma finalidade ético-política voltada para a universalização e para o aprofundamento de direitos (SOUZA FILHO, 2011, p. 221). A questão essencial de uma administração pública democrática é eminentemente política (DINIZ apud SOUZA FILHO, 2011, p. 221). Dessa forma, finalizo fazendo uso de uma citação de Nogueira,

As condições de avanço e êxito dependem, como nunca, de um grande esforço para articular as várias dimensões da questão do Estado, que é, como se sabe, uma questão intrinsecamente política, pertinente, antes de mais nada, ao campo do relacionamento entre o Estado e a sociedade. Que depende, por isso mesmo, da construção de consensos, pactos políticos e projetos e requer o alcance de um equilíbrio dinâmico entre vontade política e razão crítica. (NOGUEIRA, 1998, p. 179)



## 2 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No presente trabalho proponho uma avaliação política da Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) e em suas Normas Operacionais Básicas (NOB/RH e NOB/SUAS), diante da perspectiva da Assistência Social como política pública, e considerando que a aprovação da Política Nacional de Assistência Social dá bases concretas para a implantação de um sistema de gestão diferenciado, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Dessa forma, entendo, portanto, que há aspectos políticos e ideológicos a serem analisados e discutidos tanto no que se refere aos textos que direcionam tal política, bem como em seu modelo de gestão/administração. Trato ideologia na concepção gramsciana, conforme coloca Eagleton,

Gramsci também rejeita qualquer redução economista de ideologia a mero pesadelo da infra-estrutura: pelo contrário, as ideologias devem ser vistas como força ativamente organizadoras que são psicologicamente “válidas”, moldando o terreno no qual os homens e mulheres atuam, lutam e adquirem consciência de suas posições sociais. Em qualquer “bloco histórico”, comenta Gramsci, as forças materiais são o “conteúdo” e as ideologias a “forma”. (EAGLETON, 1997, p. 109)

Ainda sobre ideologia,

é necessário, por conseguinte, distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias arbitrárias, racionalísticas, “voluntaristas”. Enquanto são historicamente necessárias, as ideologias tem uma validade que é “psicológica”; elas “organizam” as massas humanas, formam o terreno no qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam etc. Enquanto são “arbitrárias”, não criam mais do que “movimentos” individuais, polêmicas etc. (nem mesmo estas são completamente inúteis, já que funcionam como erro que se contrapõe à verdade e a afirma. (GRAMSCI, 2011, p.147)

Realizar uma avaliação política da Política Nacional de Assistência Social é extremamente relevante, entretanto, exige um esforço preliminar para compreender como se estruturou a Assistência Social no país. Para melhor analisar os seus contornos na atualidade, é necessário compreender como a Assistência Social se configurou durante o desenvolvimento e consolidação da estrutura capitalista no país. Ainda,

partiremos do entendimento que para avaliar de forma crítica as características da Política de Assistência Social brasileira é necessário refletir sobre o desenvolvimento do Estado brasileiro, dando um especial enfoque a estruturação de nossa ordem administrativa estatal, tendo em vista o que o sociólogo alemão Max Weber anunciou: “para cada tipo de dominação legítima se estrutura um tipo de ordem administrativa” (SOUZA FILHO, 2011, p.82). Cabe ressaltar agora, que segue a partir daqui uma retomada histórica do Estado brasileiro, por blocos históricos, ressaltando as características do Estado brasileiro, da política social, da gestão pública e outras questões relevantes do contexto histórico de cada período.

## **2.1 República Velha a 1930**

As condicionalidades específicas do Brasil, como a cultura cafeeira, escravidão, o histórico de dependência em relação aos países desenvolvidos, além dos fortes traços clientelistas e as demais heranças do período colonialistas serão determinantes na constituição das políticas sociais no país. Durante a República Velha (1889-1930), o país ainda não possuía uma estrutura capitalista sólida. A economia era baseada na monocultura do café destinada para exportação, com o poder centrado nas mãos de uma oligarquia cafeeira, o que implicava rearranjos políticos para manutenção do poder local dos coronéis.

Conforme coloca Yamamoto

As desigualdades que presidem o processo de desenvolvimento do País tem sido uma de suas particularidades históricas. O “moderno” se constrói por meio do “arcaico”, recriando elementos de nossa herança histórica colonial e patrimonialista [...] O novo surge pela mediação do passado, transformando e recriando em novas formas de processos sociais do presente. (IAMAMOTO, 2010, p.128)

Com a independência do país, o poder deixa de ser exercido de fora pra dentro, para “organizar-se a partir de dentro” (FERNANDES apud BEHRING, BOSCHETTI, 2008, p.73), e essa nova situação promove elementos de ruptura com o passado. Nesse sentido, com um liberalismo filtrado pelas elites nativas, o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites, numa forte confusão entre público e privado.

Portanto, o Estado nacional estruturar-se-á a partir de uma dominação tradicional implicando uma ordem administrativa patrimonialista. Conforme sublinha Fernandes, “como a ordem estabelecida não se alterou em seus fundamentos propriamente societários, as convenções, o código de honra tradicional e os mecanismos de dominação patrimonialista continuaram a diluir e a neutralizar os elementos competitivos” (SOUZA FILHO, 2011, p.89)

De acordo com Coutinho,

Prado Jr.(1991) identificou a adaptação brasileira ao capitalismo a partir da substituição lenta do trabalho escravo pelo livre nas grandes unidades agrárias, numa “complexa articulação de ‘progresso’ (a adaptação ao capitalismo) e conservação (a permanência de importantes elementos da antiga ordem)” (COUTINHO apud BEHRING, BOSCHETTI, 2008, p. 72)

A industrialização brasileira ainda no século XIX era incipiente, a estrutura capitalista ainda se encontrava em formação, conseqüentemente, o que também podemos chamar de política social. Sendo assim, na assistência, vigorou, através do higienismo, a perspectiva de uma reforma social e moral do indivíduo. A industrialização brasileira teve seu primeiro impulso no final do século XIX, sendo que um parque industrial ainda não permitira a concentração de um proletariado. Todavia, a questão social já se fazia perceber nos centros urbanos. As condições de trabalho eram precárias e o estado de tensão era permanente por falta de uma legislação trabalhista.

Para falar de política social, é imprescindível tratar também de questão social, haja vista que a política social só existe para responder a expressões dessa questão. Nesse sentido, cabe lembrar que a concepção de questão social está enraizada na contradição “capital x trabalho”, em outros termos, é uma categoria que tem a sua especificidade definida no marco do modo capitalista de produção. Portanto, a questão social expressa à contradição fundamental do MPC. Contradição, esta, fundada na produção e apropriação da riqueza gerada socialmente: os trabalhadores produzem a riqueza, mas não usufruem dela, pois os capitalistas dela se apropriam.

Devemos então, deixar clara a compreensão de questão social. E nisto me fundamento na concepção de Yamamoto e Carvalho (2000, p.77):

A ‘questão social’ não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual

passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão.

A questão social é uma categoria, que representa no real o conjunto de expressões sociais resultantes da exploração do trabalho pelo capital, da apropriação desigual do produto social, que se mostra de maneiras diversas, como desemprego, analfabetismo, fome, favelização, falta de leitos em hospitais, a violência, etc. A questão social se nos apresenta nas suas objetivações, em concretos que sintetizam as determinações prioritárias do capital sobre o trabalho, no qual o objetivo é acumular capital e não garantir condições de superação de seu modelo de produção.

E como afirmam Iamamoto e Carvalho (2000), a questão social só passa a ser considerada como uma questão importante a ser tratada, através da luta dos trabalhadores, de sua inserção na luta política, que ganha força especial no final do século XIX. É, portanto, a partir das lutas sociais e políticas do proletariado, que surge a “questão social”. As condições de vida da classe trabalhadora só passaram a ser percebidas pelo comitê executivo da burguesia (o Estado) quando a luta operária ganhou força e expressão na arena política, com os sindicatos e partidos políticos proletários. Reside, portanto, neste conflito entre a lógica do capital e a lógica do trabalho, a questão social, que representa não só as desigualdades, mas, também, o processo de resistência e luta dos trabalhadores, da forma como os homens vivenciam a contradição “capital x trabalho”.

Posto isso, no que se refere ao Brasil, quanto mais próximo da década de 1930, maiores eram as pressões feitas pela classe trabalhadora sobre o Estado, uma vez que com a industrialização, o operariado havia tomado outras proporções. Nesse período, consequentemente, o Estado inicia, embora fragilmente, a sua intervenção social.

Aos poucos, alguns setores dominantes e os governos são levados a reconhecer que a questão social é uma realidade. Ainda que utilizem outras denominações e preconizem a violência contra as reivindicações e os protestos, ainda assim se começa reconhecer que algo pode mudar, que alguma negociação pode haver, sem que o *status quo* seja abalado. Tanto assim que ao longo das décadas de 1920 e 1930 os governantes e setores dominantes começaram a admitir que a questão social poderia deixar de ser um problema de polícia, e começar a ser tratada como um problema político. (IANNI, 2004, p.104)

Desde a primeira metade do século XX, houve como afirma Behring e Boschetti (2008, p. 104),

[...] expressões de organização sindical no país, com as primeiras greves. Andava-se a passos firmes na direção de uma consciência de classe para si, com o incremento da organização política dos trabalhadores, sobretudo após 1907, quando se reconhece o direito de livre organização sindical, naquele momento com total autonomia do Estado.

Todavia, cabe ressaltar que as políticas sociais implantadas no país quase sempre tiveram caráter “antecipatório”, uma vez que foram feitas antes mesmo de um movimento radical da classe trabalhadora.

De acordo com Vasconcelos (1989) essa é uma característica das políticas sociais dos países periféricos (são classificadas como “antecipatórias” ou “prematuras”), pois esses países não possuíam uma população operária organizada e combativa, considerável em comparação aos países centrais. Como afirma Vasconcelos (1989, p.71),

O caso brasileiro é também aqui sugestivo quando se enfoca a história da legislação trabalhista brasileira. As primeiras medidas legais no Brasil aconteceram quando a classe operária, no sentido clássico do termo, constituía menos de 10% da população. Se compararmos com a experiência britânica, a legislação emerge naquele país com uma população operária comparativamente muito maior.

Além disso, deve-se considerar que essa característica das políticas sociais está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento do capitalismo de forma tardia nesses países. De acordo com Vasconcelos (1989, p.70)

Essa característica tem implicações no campo das P.S.: os atores políticos e econômicos dos países periféricos tem à sua disposição um conjunto de experiências que podem sugerir cursos de ação mais vantajosa, e que permitem a previsão e antecipação de alguns resultados possíveis. Deste modo, as ações e reações de todos os atores sociais significativos podem ser influenciadas por ideias e comportamentos advindos do mundo central. As elites nacionais, por exemplo, puderam copiar soluções, políticas e institucionais que, segundo seus pontos de vista, mostraram-se eficientes no centro.

No campo da política social brasileira, em 1923, é aprovada a Lei Eloy Chaves, que cria as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's). Esta foi a primeira expressão de previdência no país, que posteriormente daria início a assistência médica no Brasil. As CAP's se constituíam de organizações privadas, realizadas por empresa sem vínculo

com a esfera pública estatal. O Estado regulamentava a relação entre empregadores e empregados, porém não obrigava a existência das CAP's nas empresas. As Caixas se destinavam a criação de um fundo, mediante a contribuição dos empregadores, dos empregados e do Estado, com o objetivo de

garantir parte do fluxo da renda normalmente auferida pelo empregado, no momento em que ele se desligasse da produção - por velhice, invalidez ou por tempo de serviço -, ou a seus dependentes em caso de morte, além da assistência médica. Instaurava-se o esquema clássico, onde o empregado abre mão de parte de sua renda presente, enquanto dela ainda participa do processo de acumulação, a fim de obter parte dela, no futuro, quando 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, 1987, p. 21-22)

Ainda segundo Santos, o papel do estado estava claro, enquanto este se preocupava, essencialmente, em reordenar as relações no processo de acumulação, a questão social, se vinha resolvendo, no âmbito privado, mediante acordos de seguro com que se comprometiam empregadores e empregados.

A responsabilidade estava clara e nitidamente dividida: ao Estado incumbia zelar por maior, ou melhor, justiça no processo de acumulação, enquanto que às associações privadas competia assegurar os mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por esse mesmo processo. (SANTOS, 1979, p.28)

## **2.2 1930 ao Golpe Militar de 1964**

Já nos anos 30 do século XX, pós “revolução”, registra-se no País uma intensificação do processo de industrialização e um significativo impulso nos âmbitos econômico, social, político e cultural. Uma característica peculiar ao Brasil neste período se dá pelo fato do Estado ser o grande impulsionador do desenvolvimento urbano-industrial do país, processo este, inverso ao dos países desenvolvidos.

Foi decisivo o papel do Estado nos caminhos trilhados pela modernização pelo alto, em que as classes dominantes se antecipam às pressões populares, realizando mudanças para preservar a ordem. Evitam qualquer ruptura radical com o passado, conservando traços essenciais das relações sociais e a dependência ampliada do capital

internacional. Os traços elitistas e antipopulares da transformação política e da modernização econômica se expressam na conciliação entre as frações das classes dominantes com a exclusão das forças populares, no recurso frequente aos aparelhos repressivos e à intervenção econômica do Estado. (IAMAMOTO, 2010, p. 132).

Sendo assim, é a partir dos anos 1930 que temos a efetivação e a generalização das relações capitalistas no Brasil. Com o “investimento industrial” iniciado na era Vargas, o país entrou num período de maior desenvolvimento econômico que se refletiu no crescimento da população e da urbanização. “A revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da estrutura produtiva de base urbano-industrial”. (OLIVEIRA, 2003 p.35)

Com a chamada Revolução de 30, o Estado terá que assumir as funções maiores, superando a função apenas de coerção. Terá papel de regulamentação, organização, coordenação, intermediação e até de educação, enquanto promotor de uma nova cultura, afinada a diferentes exigências. Terá que desempenhar funções econômicas, políticas e administrativas bastante amplas para produzir efeitos revolucionários na sociedade, ainda dominada pelas velhas oligarquias latifundiárias. (MESTRINER, 2011, p. 67)

A concentração da população nas áreas urbanas trouxe consigo problemas com relação à educação, habitação, saneamento básico, de infraestrutura e tantos outros. Na medida em que a industrialização avançava, crescia a concentração da renda, e ampliavam-se as desigualdades sociais, aumentando as tensões nas relações de trabalho e agravando-se a questão social.

Nesse quadro, durante o primeiro período Vargas, a intervenção estatal caracterizou-se pelo início da estruturação do chamado Estado desenvolvimentista. Ou seja, diferentemente do que ocorreu nos casos clássicos de transição capitalista, nos quais a industrialização e, portanto, as ampliações das relações capitalistas precederam a construção do Estado interventor, no Brasil, foi o Estado que, a partir de 1930, impulsionou e estimulou o processo de desenvolvimento urbano-industrial e, em consequência, a ampliação das relações capitalistas, através do processo de industrialização restringida. (SOUZA FILHO, 2011, p.103)

No marco da estratégia desenvolvimentista, a estruturação das políticas sociais se dará com a adesão da cultura patrimonialista e coronelista do período imperial e da

República Velha, com a introdução de elementos corporativistas e de cooptação da classe trabalhadora.

Difunde-se não só a constatação de que estávamos nos tornando uma sociedade moderna, em que havia, portanto a emergência explícita de interesses múltiplos e diversificados, frequentemente conflitantes, mas também a consciência de que, de certo modo, seria necessário e legítimo criar mecanismos de representação desses interesses; mas se afirmava também que a maneira correta de construir tal representação era no interior do Estado. Isto é muito claro no caso da tentativa de incorporar ao aparelho do Estado o movimento sindical que tivera uma autonomia bastante grande ao longo dos anos 20, ou mesmo até o início dos anos 30. (COUTINHO, 1993, p.81)

Chico de Oliveira comenta:

O decisivo é que as leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modelo de acumulação. Para tanto, a população em geral, e especificamente a população que afluía às cidades, necessitava ser transformada em "exército de reserva". Essa conversão de enormes contingentes populacionais em "exército de reserva", adequado à reprodução do capital, era pertinente e necessária do ponto de vista do modo de acumulação que se iniciava ou que se buscava reforçar, por duas razões: de um lado, propiciava o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial, liberto do pesadelo de mercado de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso dos fatores; de outro lado, a legislação trabalhista igualava reduzindo - antes que incrementando - o preço da força de trabalho. (OLIVEIRA, 2011, p. 33)

Posto isso, “o crescimento das funções do Estado implica necessariamente o crescimento da máquina estatal, portanto da burocracia e da tecnocracia” (OLIVEIRA, 2003, p. 42). No que se refere à administração pública brasileira, nesse momento, o que ocorre é a ampliação, o desenvolvimento e o fortalecimento da estrutura burocrática do Estado, necessário à implantação e à aceleração da expansão das relações capitalistas no Brasil.

[...] Nesse quadro o Estado se fortalece para ser o protagonista central da expansão capitalista de base industrial, numa perspectiva de incorporação seletiva e regulada da classe operária, através de uma coalizão da oligarquia agrária com a burguesia industrial. Tal coalizão necessitará, para objetivar sua dominação, de uma ordem administrativa mantenedora da estrutura genética da administração pública brasileira (bifrontalidade), variando apenas em tonalidades: a burocracia passa a se sobrepor, paulatinamente, à dimensão patrimonialista, possuindo como característica central o autoritarismo e a negação política [...]. (SOUZA FILHO, 2011, p.104)



Em 1933 temos a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, sendo estes vinculados às categorias profissionais (que deveriam ser regulamentadas por lei). Os IAP's se destinavam aos trabalhadores urbanos, que possuíam carteira assinada e que tinham sua profissão regulamentada pelo Estado, ou seja, o acesso dos trabalhadores aos direitos sociais era regulado pelo Estado. Os IAP's estruturaram a “cidadania regulada”, uma vez que o Estado é o responsável por regular quem terá acesso aos direitos (com os mecanismos de regulamentação da profissão).

A organização institucional para materializar os serviços previdenciários e a assistência médica, via IAP's, apresenta-se como uma estrutura exemplar que articula organicamente as dimensões burocráticas e patrimonialistas da ordem administrativa brasileira, além de formatar a estrutura pela qual se fará a incorporação seletiva da classe trabalhadora no processo de industrialização e urbanização do país. (SOUZA FILHO, 2011, p.111)

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos, para se entender a política econômico-social pós-1930 se faz necessário entender o conceito-chave de *cidadania regulada*:

São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, por via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (SANTOS, 1989, p.68)

Ainda segundo Santos,

Quando, após reestruturar nestes moldes a esfera da produção, o Estado se volta para a política social *strictu sensu*, a ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência, por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e *intraburocrático*, por outro. (SANTOS, 1989, p. 69).

Deste modo, a assistência social se destinava aqueles indivíduos que não eram considerados cidadãos (que não tinham acesso ao trabalho, ou quando não tinham sua

profissão regulamentada por lei), tal assistência se dava através de ações filantrópicas e caritativas. Fleury delimita a relação estabelecida entre o Estado e os indivíduos a quem se destinava a assistência social como *cidadania invertida*:

Tratava-se, portanto de uma relação de *cidadania invertida*, já que o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão. Nesta condição política de cidadania invertida, o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não cidadão. Os seus atributos jurídicos e institucionais são, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas sociais nesta área, e uma base institucional inspirada em um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando são instituições estatais. (FLEURY, 1989, p.44)

Foi através da Constituição de 1934, que embora tenha tido curta vigência, que pela primeira vez introduziu um ordenamento constitucional, um capítulo sobre a ordem econômica e social,

reconhecendo a existência de direitos sociais, que competia à União preservar, ao mesmo tempo em que, também inovando, delegava aos poderes públicos competência para intervir e regular os contratos, anteriormente privados, que se processavam na esfera da produção. (SANTOS, 1989, p. 29).

Posteriormente serão criados o Conselho Nacional de Serviço Social, “primeira grande regulamentação da assistência social no país” (MESTRINER, 2011, p.58) e a Lei Brasileira de Assistência (LBA), estruturas estas que irão ampliar a ação do Estado no âmbito da assistência, sem, entretanto haver o reconhecimento, por parte do governo, da assistência social como política pública.

A proposta de Vargas, embora se manifeste como tentativa de atualizar a modernidade prometida pela república de 1889, não se constituirá numa ruptura revolucionária, que venha a alterar os fundamentos estruturais da sociedade, mas numa ruptura reformista,... O mesmo acontece com a assistência social, que a primeira vista parece ser tratada com área de inclusão, mas na realidade será influenciada e determinada pelo caráter seletivo do pensamento liberal, que considera proteção social do âmbito privado e não público. Portanto, embora o governo varguista tenha inovado ao instalar o CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social), ao final cria apenas uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio de mecanismos de subvenção... E lembre-se [...]ao criar a lei Brasileira de Assistência, Vargas funda no Brasil o atrelamento do

social ao primeiro-damismo – na figura de Darci Vargas – , do qual até hoje o país não se desembaraçou. [...] (MESTRINER, 2011, p.71)

Ainda sobre o tratamento dado a questão social no Brasil, precisamos ressaltar a relação Igreja-Estado muito importante para esse momento, traço de uma ligação histórica da assistência social ao movimento religioso no Brasil, especialmente a Igreja Católica. Marilda Iamamoto relembra esse momento no livro clássico do Serviço Social, “Serviço Social e Relações Sociais”.

A partir da queda da República Velha, inicia-se o que os historiadores do período consideram como o segundo ciclo de mobilização do movimento católico laico, A conjuntura política e social presente naquele momento – a crise de hegemonia entre as frações burguesas e a movimentação das classes subalternas – abrirá à Igreja um enorme campo de intervenção na vida social. Ela será chamada a desempenhar um importante papel nos momentos mais críticos para a estabilidade do regime e com ele disputará arduamente a delimitação das áreas e competências de controle social e ideológico. [...] O governo provisório, por sua vez, desde o início tomará a atitude de procurar atrair a solidariedade e o apoio da “valiosa força disciplinadora da Igreja” e de resguardar seus campos privilegiados de intervenção, delimitando áreas de influência. (IAMAMOTO, CARVALHO, 2000, p. 155-156)

No panorama mundial, será a partir da década de 30 (principalmente depois da Segunda Guerra Mundial/pós-1945) que os países mais desenvolvidos da Europa experimentaram o que se tornou referência para todo o mundo: o Estado de Bem-Estar Social. A primeira grande crise do capital, com a depressão que se estendeu aproximadamente de 1929 a 1932, seguida dos efeitos da II Grande Guerra, consolidou a convicção sobre a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento. Através dessa nova experiência, esperava-se ter, por um lado uma melhor distribuição da renda e dos ganhos na produtividade e por outro uma aceitação da ordem capitalista.

Demonstrou-se a possibilidade de implementar políticas sociais como instrumento de regulação do mercado, estabelecendo-se um conjunto de direitos sociais universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte, etc.) reivindicados pelos trabalhadores e garantidos pelo Estado, de modo a tornar o capitalismo menos devastador. (FILGUERAS, GONÇALVES, 2007, p.154).

Como vimos no Capítulo anterior, esse período é marcado pela ascensão do projeto social democrata que, com a ampliação da legislação social, ganhou particular

unanimidade entres os países capitalistas, como forma de salvaguardar a dominação capitalista de ataques radicais da classe trabalhadora. (MANDEL, 1982, p.338)

Após 1945, o sistema econômico brasileiro emergiu para a ordem democrática limitada, essencialmente diferente daquilo que era em 1930. O Estado autoritário brasileiro (no período de 1930 a 1945) buscou sua legitimidade, na necessidade de conter os conflitos sociais nos limites da sobrevivência da comunidade. As instituições econômicas e sociais foram aparentemente adequadas aos propósitos da elite no poder, mas após 1945, tratava-se de administrar uma ordem relativamente democrática, em termos políticos, em um contexto social e econômico extensamente regulado.

Entretanto, no período de 1930 a 1954 foram assumidas importantes medidas de Política Social por parte do governo brasileiro. Entre estas medidas podem ser citadas a instituição do salário mínimo, a jornada de 8 horas de trabalho, as férias remuneradas, a estabilidade no emprego, a indenização por dispensa sem justa causa, a convenção coletiva de trabalho, a proteção ao trabalho da mulher e do menor, a assistência à saúde, à maternidade, à infância e uma série de outros serviços assistenciais e educacionais.

Contudo, a concepção de Estado de Bem-Estar Social, na realidade, nunca chegou a ser totalmente implantado no Brasil. O Estado se tornou cada vez mais importante e se transformou no principal instrumento de acumulação capitalista, através de mecanismos de centralização política e administrativa e de controle da massa trabalhadora, pelas técnicas de propaganda, coesão social e assistência.

O Estado então passava a conceder os benefícios sociais, na perspectiva de manter a ordem social. Ao mesmo tempo em que garantia direitos e concedia benefícios aos trabalhadores, limitava a ação política dos mesmos.

A vinculação da política social, sentido estrito, á política de acumulação não poderia ser mais óbvia e apenas repetia o que ficara claro, já desde 1933, a saber, que a política social do governo estava essencialmente ligada á política de acumulação e todo o problema do ponto de vista governamental, consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse o esforço de acumulação. (SANTOS, 1989, 30-31)

Em resumo, ao se analisar o período de 1930 a 1964, se constata que a política estatal desenvolvida neste percurso histórico faz uso da cidadania regulada juntamente com a noção de cidadania invertida. Segundo Santos (1989, p.71-72)

[...] através do conceito não expresso de *cidadania regulada* que permitia administrar ao mesmo tempo, os problemas da acumulação e da equidade no contexto de uma escassez, primeiro, aguda e, depois, crônica de recursos. O sistema foi rapidamente montado nos primeiros quatro anos da década de 1930 e solidamente institucionalizado. E ele que condiciona a estrutura do conflito social desde o fim do Estado Novo até o movimento de 1964, com uma única, embora ponderável, modificação legal: a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, que uniformizou, sem unificar, os serviços e benefícios prestados pelo sistema previdenciário brasileiro.

Podemos dizer de forma geral, sobre a políticas social brasileira do período em análise que,

[...] será constituída tendo como base as concepções de “cidadania regulada”, na perspectiva da política previdenciária – destinada aos trabalhadores urbanos que possuíssem sua profissão reconhecida legalmente –, a qual será implementada com base na lógica corporativa-estatal, e a “cidadania invertida” como expressão da ação assistencial – destinada aos demais segmentos da população –, configurando-se como recurso de clientelismo do poder central. (SOUZA FILHO, 2011, p.114)

No decorrer deste período, no âmbito da assistência social, tinham acesso à mesma, aqueles indivíduos que se encontravam à margem do processo de acumulação, ou seja, aqueles que não tinham suas profissões devidamente regulamentadas pelo Estado. O uso do termo cidadania regulada, se dá neste sentido, visto que tinham acesso à cobertura previdenciária e médica, os cidadãos que se encontrassem inseridos na lógica trabalhista estatal. Paralelamente, o termo cidadania invertida, cunhado por Sônia Fleury (1989), remete à prestação de assistência social do mesmo período, que se destinava àqueles indivíduos que não eram considerados cidadãos, em outras palavras, era público da assistência social, aqueles que estivessem excluídos do sistema de regulação do Estado (o qual dava acesso à cobertura médica e previdenciária).

A década de 1950 conduziu a economia brasileira a outro patamar de desenvolvimento capitalista, mais precisamente o período entre 1956 e 1961, estruturase no país um novo padrão de acumulação, caracterizado por um processo de industrialização pesada.

[...] o período Kubitschek forçará a aceleração da cumulação capitalística, com seu programa de avançar "cinquenta anos em cinco". Do lado da definitiva conversão do setor industrial e das suas

empresas em unidades-chave do sistema, a implantação dos ramos automobilísticos, construção naval, mecânica pesada, cimento, papel e celulose, ao lado da triplicação da capacidade da siderurgia, orientam a estratégia; por seu lado, o Estado, cumprindo o papel e atuando na forma já descrita, lançar-se-á num vasto programa de construção e melhoramento da infraestrutura de rodovias, produção de energia elétrica, armazenagem e silos, ao lado de viabilizar o avanço da fronteira agrícola "externa", [...] o Estado opera através de uma estrutura fiscal primitiva e extremamente regressiva, com o que fatalmente incorrerá em déficits crescentes, numa curiosa forma de aumentar até o limite sua dívida interna sem mutuários credores (OLIVEIRA, 2011, p. 71 e 72)

Oliveira afirma que nesse momento, portanto, o processo de industrialização dirigiu-se à produção dos bens de consumo duráveis, intermediários e de capital. É possível perceber-se, também, que a orientação decorreu mais das necessidades de produção/acumulação que de consumo (OLIVEIRA, 2011, p.51).

De acordo com Fernandes, esse período como sendo o de início da irrupção do capitalismo monopolista no Brasil e mostra, com precisão, como esse processo se desenvolve no país mantendo a “dupla articulação”. Ou seja, para impulsionar o salto industrializante, a burguesia industrial subordinou-se ao capital estrangeiro e articulou-se aos setores tradicionais. Portanto, “o novo padrão de desenvolvimento capitalista terá de gerar, em termos estruturais, funcionais e históricos, novas modalidades de dependência em relação às economias centrais e novas formas relativas de subdesenvolvimento”. (SOUZA FILHO, 2011, p.115)

Este quadro, com efeito, amadurece nos anos de implementação do plano de metas, em seguida a 1956, na consolidação do Estado desenvolvimentista brasileiro.

O pacto de dominação do projeto industrializante a ser implementado vão sendo definidos ao longo do processo de nossa revolução burguesa, a partir da articulação política entre os setores dominantes que estão que estão vinculados à ordem tradicional e à burguesia industrial, sob as condições de um capitalismo periférico, em que, como já foi visto, capital agrícola e industrial interagem dialeticamente numa mútua dependência. (SOUZA FILHO, 2011, p.117)

No contexto do pacto de dominação conservador, a constituição de uma burocracia insulada foi a estratégia administrativa adotada para responder à aceleração da industrialização em termos políticos e técnicos. (SOUZA FILHO, 2011, p.118)

No que tange a assistência social, JK alarga de forma significativa os incentivos à filantropia, concedendo, por exemplo, isenção de selo nos recibos das contribuições

destinadas a quaisquer instituições de assistência social registradas no CNSS, e posteriormente, autoriza a dedução na renda bruta das pessoas naturais ou jurídicas, para efeito de cobrança no imposto de renda, das contribuições feitas a instituições filantrópicas (MESTRINER, 2011). Todavia, o social, não foi uma grande preocupação no período Juscelino, que se baseava na premissa que alcançando o desenvolvimento, se alcançaria a melhoria das condições de vida das populações mais pobres. (MESTRINER, 2011).

Na política social, em 1960 foi criada a Lei Orgânica da Previdência Social, que irá uniformizar a assistência médica. A lei assegurava o mesmo regime de benefícios, independente da categoria profissional de cada um, a todos os trabalhadores regulados pela Consolidação das Leis de Trabalho, ou seja, a todas as pessoas que ocupassem posições no processo de acumulação, devidamente reconhecidas e reguladas pelo poder estatal. Segundo Santos,

ficaram desassistidos de qualquer atenção pública, tanto os trabalhadores rurais, quanto, na área urbana, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos, muito embora já constituíssem parcela considerável da população economicamente ativa, prestando serviços indiretos ao esforço da acumulação. (SANTOS, 1989, p.31)

Apesar de algumas mudanças ocorridas no padrão da política social brasileira neste período, a lógica da política social se manteve fiel àqueles conceitos que apresentamos no início desta seção, a lógica da cidadania regulada – na qual são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei – somada à cidadania invertida – em que o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão. Sendo assim, a assistência social continuou no âmbito da sociedade civil, praticada por setores da classe burguesa, especialmente vinculados à prática religiosa, mas não somente, e continuou sem obter o reconhecimento do Estado, como política pública de direito do cidadão.

### 2.3 Do Golpe de 1964 à transição democrática

No Brasil pós-1964 (ainda panorama mundial de pós-guerra), o poder da ditadura passa a investir na expansão da economia, em geral através de empresas estatais ou de associações com capital privado e estrangeiro, reforçando assim a relação de dependência em relação aos países industrializados. Com os investimentos de capital estrangeiro no país, um novo modelo se consolidava, permitindo uma maior expansão capitalista, sendo esta acompanhada de novas formas de controle social e político. Houve repressão das classes trabalhadoras e contenção dos salários. Como mecanismo compensatório, foi implantada uma série de medidas de política social, sem consulta ou participação da classe trabalhadora.

Durante a ditadura militar foram desenvolvidos diferentes planos econômicos, com o objetivo de atingir o desenvolvimento econômico do país.

O regime político instaurado pelo movimento militar de março de 1964 tem como programa econômico, expresso no Plano de Ação Econômico de Governo - PAEG -, a restauração do equilíbrio monetário, isto é, a contenção da inflação, com recriação do clima necessário à retomada dos investimentos públicos e privados. [...]os instrumentos dessa política foram uma reforma fiscal aparentemente progressiva mas de fundo realmente regressiva, em que os impostos indiretos crescem mais que os diretos, um controle salarial mais estrito, e uma estruturação do mercado de capitais que permitisse o "descolamento" - na feliz expressão de Maria da Conceição Tavares - do capital financeiro e que desse fluidez à circulação do excedente econômico contido no nível das famílias e das empresas e representativo da distribuição da renda que se gestara no período anterior.(OLIVEIRA. 2011, p.93-94)

Neste período, o governo militar, buscando atingir uma modernização econômica, fez entrar em vigor o Decreto Lei nº200 de 1967, que estabeleceu as diretrizes para a reforma administrativa. Todavia, como afirma Souza Filho (2006), tal decreto não apresenta inovação substantiva em relação à estrutura da ordem administrativa que já vinha sendo adotada desde a década de 1940 e que foi intensificada na década de 1950. Segundo o autor, o decreto apenas aprofundou e institucionalizou a tendência esboçada naquele período. Ou seja:

(...) em sua aparência, a reforma administrativa de 1967, se expressará como um novo modelo de gestão a ser desenvolvido no Brasil. No entanto, em sua essência, ele apenas potencializará os elementos advindos da década de 1950, através da normatização e



institucionalização de seus mecanismos, para consolidar o processo de monopolização capitalista no quadro da estratégia desenvolvimentista (SOUZA FILHO, 2006, p. 225).

Na verdade, o Decreto-lei nº 200 acompanhava as linhas gerais e específicas do projeto autoritário, particularmente no que se referia à intenção de transferir maior agilidade, eficiência e flexibilidade à administração, de modo a atender às exigências de um novo ciclo de expansão econômica. O que se viu foi um grande crescimento da administração indireta, que depois se afirmaria - em grau e quantidade - perante o conjunto da vida administrativa. Esse modelo de administração iria se expandir alimentado por fortes estímulos governamentais, na expectativa de compensar as fraquezas e distorções da estrutura formal direta e de ajudar a adequar o Estado às exigências do desenvolvimento (NOGUEIRA, 1998).

Fica claro que o objetivo de tal reforma era a adequar o Estado às exigências do desenvolvimento, consolidando o processo de monopolização capitalista no quadro da estratégia desenvolvimentista. Souza Filho (2006) elucida que a reforma administrativa de 1967, no contexto da ditadura militar, constituiu um imperativo necessário para lançar definitivamente o capitalismo brasileiro à fase monopólica de seu desenvolvimento.

No âmbito da política social, neste período tem-se a unificação dos institutos existentes até então, através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social, que irá unificar o sistema de assistência médica e previdência. Posteriormente, os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os autônomos passaram a ter acesso à cobertura previdenciária. A tendência do governo militar é a universalização dos serviços sociais, porém com baixa qualidade, uma vez que as bases de financiamento das políticas sociais não foram alteradas.

Quanto à dimensão social, havia certa concentração nas áreas de educação (para atender a proposta desenvolvimentista era necessário capacitar mão-de-obra), habitação (construções destinadas às camadas médias da população) e saúde (criação do Fundo Nacional de Saneamento, com intenso combate às doenças transmissíveis).

Os direitos sociais implementados pela ditadura unificaram, uniformizaram e ampliaram os serviços prestados (essa ampliação e/ou universalização das políticas sociais é contributiva). Tal política foi desenvolvida com o intuito de controlar a sociedade. Para além disso, é necessário considerar que os direitos civis e políticos foram suspensos neste período.

A unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, retiraram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial [...] Ao lado disso, a previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, por meio do Funrural, política que adquiriu, neste caso, um caráter mais redistributivo, já que não se fundava na contribuição dos trabalhadores, mas numa pequena taxação dos produtores apesar do seu irrisório valor do meio salário mínimo (1971). [...] O Ministério da Previdência Social foi criado em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do menor (Funabem, criada em 1965). (BEHRING, BOSCHETTI, 2008, p. 136)

A ditadura atrelou o sistema a uma lógica que expandiu o serviço público, porém oferecendo-o com baixa qualidade. No mesmo passo que impulsionava políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar também abria espaços para saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: pra quem pode e pra quem não pode pagar (BEHRING, BOSCHETTI, 2008). O projeto modernizador da ditadura, de expansão do capitalismo brasileiro, implicou no desencadeamento de um processo de americanização da proteção social, a combinação entre público e privado (inspirado no modelo americano de política social). Deu-se início aquilo que Vianna chamou de americanização perversa. O sistema cresceu incorporando apenas (e desigualmente) os segmentos situados acima de determinante linha da pirâmide social; abaixo dela manteve-se a exclusão.

O Autoritarismo militar rompeu com o padrão de proteção social construído nos anos 30. Antes de 64, a manipulação dos benefícios oferecidos pelo Estado se restringia a uma clientela que, embora pequena e estratificada, estava incorporada a universo da cidadania, participando, politicamente inclusive, de decisões importantes através de suas lideranças. Tratava-se de um clientelismo de horizontes limitados movendo-se num leito de mão-dupla que, se dificultava o aumento do número de cidadãos plenos, vinha sendo aos poucos corrigidos por novas demandas propiciadas pelo jogo democrático. A modernização iniciada com a criação do INPS desmontou mecanismos de integração e inibiu a trajetória alemã do sistema previdenciário. Expandiu a população contribuinte (e beneficiária) mas desintegrou os esquemas associativos que lhe asseveravam a voz; e impondo a política social ao mesmo tempo uma racionalidade privatizantes – tecnicamente justificada – e um papel de moeda de troca no mercado político, desencadeou a sua (perversa) americanização. (VIANNA, 2008, p.145)

A demanda por benefícios aumentou neste período, entretanto não houve um investimento no setor público condizente com este novo quadro. Consequentemente tem-se a expansão dos serviços privados (planos de saúde, universidades privadas, etc.). Para atender tal demanda social, o setor público se expande (com baixa qualidade), paralelamente a isto se tem a mercantilização dos serviços, gerando uma combinação entre público e privado. Entretanto tem-se a manutenção da filantropia para os não contribuintes.

Na verdade, o que se passa é que a incorporação do caráter público da “questão social” vem acompanhada de um reforço da aparência da natureza privada das suas manifestações individuais. Ocorre como que uma redefinição do público e do privado na idade do imperialismo, que atende tanto a invasão de todas as instâncias sociais pela lógica monopólica quanto à conservação de âmbitos onde se movem vetores contabilizados à ordem individual. [...] Na escala em que se implementam medidas públicas para enfrentar as refrações da “questão social”, a permanência das suas sequelas é deslocada para o espaço da responsabilidade dos sujeitos individuais que as experimentam. (NETTO, 2011, p.36)

Em síntese, no período ditatorial, com a suspensão dos direitos civis e políticos, os direitos sociais implementados, por meio de políticas sociais, segundo Porfírio,

Marcaram o início do desmonte do aparato de regulação da cidadania, unificando, uniformizando e ampliando os serviços sociais, com certa tendência universalizante. Porém não foram alteradas as bases de financiamento das políticas sociais, o que gerou uma ampliação de serviços de baixa qualidade. (PORFÍRIO et al, 2001, p.20)

Ainda na década de 1970, em que os sinais da crise do regime político se evidenciam, a Previdência se expande de forma massiva, reorganizando a sua estrutura administrativa. A modernização realizada segundo o regime *autocrático burguês* (NETTO, 2007), no entanto, não mais se rege pela lógica da integração seletiva. A cobertura previdenciária se universaliza sob uma ordem política fechada, tratando de maneira repressiva as demandas sociais, sendo que ao invés de hierarquizar a cidadania, a nivela num estatuto inferior.

Ao final dos anos 1970 e início dos 1980 o cenário brasileiro do ponto de vista político foi de fortalecimento das lutas sociais, ou seja, uma maior organização da sociedade civil que passou a se desatrelar do Estado. Este foi o grande paradoxo instaurado no período ditatorial brasileiro, pois durante tal conjuntura o objetivo do

regime militar tecnocrático era de consolidar definitivamente o modo de produção capitalista no Brasil. Entretanto, tal desenvolvimento, promoveu uma complexificação da estrutura social, com uma conseqüente diversificação de interesses (COUTINHO, 2000) que resultou em uma ampliação das organizações sociais, ou seja, uma ampliação da sociedade civil.

Do ponto de vista econômico,

Um dos pontos críticos da economia brasileira, neste estágio, coloca-se além da esfera da produção. O fato é que, para as necessidades de sua expansão dentro do modelo em que se desenvolve concentracionista e excludente, a capacidade de poupança da economia capitalista brasileira excede as necessidades de acumulação real; [...] assim, a própria expansão da economia capitalista no Brasil, no último decênio, conduziu-se a uma situação em que os riscos de crise são mais latentes e mais fortes que nunca: a combinação do crescimento parcialmente voltado para "fora" que alimenta a demanda dos setores chamados "tradicionais" a concentração da renda nos estratos mais ricos da população que alimenta um processo produtivo de caráter intrinsecamente inflacionário (OLIVEIRA, 2011, p.115 e 117)

Sendo assim, temos uma efervescência dos movimentos sociais (negros, mulheres, etc.) como também uma nova configuração do movimento sindical (Novo Sindicalismo) e o surgimento de um partido político ligado a massa trabalhadora (Partido dos Trabalhadores).

Se 1968 marcou uma inflexão para cima do ciclo autocrático burguês, 1974 marcou-a para baixo: abre o momento derradeiro da ditadura, centralizado pelo aprofundamento da crise do "milagre" e por uma particular estratégia de sobrevivência implementada pelo mais alto núcleo militar do regime – estratégia expressa claramente por Geisel e sua equipe, autodenominada "processo de distensão"[...]. (NETTO, 2007, p. 41)

Cabe ressaltar que o projeto de abertura "pelo alto" chocou-se com o processo de abertura preconizado pela organização da sociedade civil. Ou seja, durante este período também existia uma pressão que "vinha de baixo pra cima". Contudo, por mais que os movimentos organizados pela sociedade civil tenham suscitado uma ruptura no sistema político, essa nova organização popular conseguiu se contrapor ao regime autoritário, se opondo à política patrimonialista historicamente adotada no país.

Portanto, o processo de abertura democrática no Brasil é considerado por Coutinho (2000) uma transição “fraca”, não nos levando a uma radical renovação democrática. Na verdade, houve uma ruptura com a ditadura militar, mas a herança elitista e excludente se manteve.

A década de 1980 é conhecida como década perdida, do ponto de vista econômico, um período de instabilidade econômica, em acompanhamento às sucessivas crises do sistema mundial capitalista, nas quais o país viveu um período de alta inflação, aumento da dívida externa, arrocho salarial, etc. Em contrapartida, deve-se considerar este período como positivo com relação à constituição de uma sociedade civil forte e organizada.

Cabe ainda lembrar que o contexto dos anos 1980 era um contexto de crise do capital;

Uma crise financeira mundial (aumento das despesas com serviços da dívida), que, aliada à recessão econômica, à crise da previdência social [...] e as mudanças na organização industrial [...], provocam uma crise fiscal do Estado (os gastos públicos aumentam em maior volume que a receita. (SOUZA FILHO, 2011, p.149)

Como afirma Behring (1998, p. 169),

[...] a continuidade do sucesso da estratégia keynesiana encontrou limites estruturais. A busca de superlucros associada a uma revolução tecnológica (e sua generalização) permanente, a ampliação da capacidade de resistência – mesmo que corporativa, conforme a acertada avaliação de O’Connor – do movimento operário e, ainda, a intensificação do processo de monopolização do capital, com seus “acordos” de preços, foram elementos que estiveram na base do novo período depressivo que se abre em fins da década de 60. O custo da estratégia keynesiana foi o “mar de dívidas” (públicas e privadas) [...].

Nesse panorama é que se inicia uma marcha para a transição democrática. Entretanto, com o objetivo de evitar que as classes populares radicalizadas se constituíssem de forma hegemônica, essa transição foi controlada pelas elites, uma vez que essa organização da sociedade é algo ameaçador do ponto de vista burguês.

É importante ressaltar que ocorria no Brasil a disputa entre dois projetos societários de estruturação do poder e representações de interesses, como esclarece Coutinho (2000), estes são aplicáveis nas sociedades de tipo *ocidental* (países onde há uma relação mais equilibrada entre sociedade civil e sociedade política). Esses projetos

eram: O “liberal-corporativismo” ou “modelo americano” e o de “democracia de massas” ou “modelo europeu”.

O projeto baseado no “liberal-corporativismo” é caracterizado pela presença de partidos frouxos, representantes de múltiplos interesses sem organicidade, aliada a uma forma de representação de interesses extremamente pulverizada, com a atuação por meio de lobbies específicos. O projeto baseado na “democracia de massas”, ao contrário, seria caracterizado pela presença de partidos orgânicos e com programas de base homogênea, pelo sindicalismo classista que busca representar a classe trabalhadora e não apenas a corporação, e no qual a representação de interesses possui canais articulatórios para a formação de unidade na pluralidade. (COUTINHO apud SOUZA FILHO, 2011, p.157)

## **2.4 A Constituição de 1988**

Certamente, a Constituição Federal de 1988 recebeu influências destes dois projetos. Assumiu características do “modelo europeu”, que foi a base para a construção do Estado de Bem-Estar da socialdemocracia, portanto, um considerável avanço. Mas também incluiu traços conservadores, baseando-se no “modelo americano”, haja vista que este é o modelo mais adequado à conservação do capitalismo.

Precisamos ainda ressaltar que a Assembleia Constituinte para a elaboração da Constituição Federal de 1988 também foi fruto da mobilização da sociedade. A participação da sociedade na elaboração da Constituição se deu por meio de emendas populares para questões relativas a diferentes áreas do texto constitucional. Diz Souza Filho (2011) que foram introduzidos instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) e abriu-se a possibilidade, com o inciso II do artigo 204, de estabelecimento de mecanismos de democracia participativa. Entretanto, o mesmo autor ressalta:

No que se refere à ordem econômica e alguns aspectos significativos da ordem política (como o maior peso dos votos do Norte e Nordeste, áreas em que há maior possibilidade de manipulação de eleitores, em comparação com o Sul e o Sudeste) – dimensões fundamentais para viabilizar a efetivação de um Estado de Bem Estar Social – a Constituição Federal de 1988 foi extremamente conservadora. (SOUZA FILHO, 2011, p. 157)

A CF/1988, a partir dos parâmetros colocados pela população, restaurou as políticas sociais, criticando o caráter clientelista e paternalista, advindos da tradição

política brasileira. Dessa forma, a Constituição apontou para um novo padrão de política social. Apresentando avanços com relação aos direitos sociais, colocando as diretrizes para a construção de um Estado de Bem Estar. Fundamentando a concepção de Seguridade Social como um direito de cidadão e de dever do Estado, estabelecendo um arranjo de proteção social.

A Seguridade Social como um padrão de proteção social, como é estabelecida na Carta Magna, é composta pelo tripé: saúde, previdência e assistência social. Sendo assim, a Constituição estabelece um orçamento para esse sistema com diferentes fontes de arrecadação, com o objetivo de arcar com as despesas para viabilizar tais serviços.

A partir da CF/1988, pela primeira vez na história brasileira, a assistência social se torna reconhecida enquanto política pública, ou seja, como um direito social que deve ser assegurado pelo Estado, ou seja, a nova Constituição rejeita a concepção de *cidadania invertida*, em que a política de assistência social era dirigida aos não cidadãos. Sendo assim, essa nova estruturação visava a deixar de lado a “tradição” construída historicamente no país da assistência social como não-direito, como algo complementar, para subsidiar aqueles que não tiveram condições ou competência para garantir a sua subsistência.

Reforçando outros aspectos, Souza Filho lembra:

no entanto, conforme ocorrera, também, com as políticas sociais, são inseridas, na carta constitucional, propostas democráticas para a administração pública voltadas para o fortalecimento de sua dimensão burocrática: reforço dos procedimentos para garantir impessoalidade e o mérito na estruturação do quadro de pessoal (contratação através de concurso público); [...] definição de ordenamento para contratar obras, serviços e compras, garantia de direitos trabalhistas.[...] Dessa maneira prioriza-se a administração direta esse expandem essas regras para a administração indireta. Por outro lado, como vimos, são também criados mecanismos democratizadores e de controle social e público para acompanhar a formulação e a implementação de políticas: participação da população e o fortalecimento do ministério público. (SOUZA FILHO, 2011, p.158-159)

Com essa nova configuração das políticas sociais, cria-se no país a perspectiva de um Estado de Bem Estar Social. Entretanto cabe ressaltar, que essa estrutura da Seguridade Social é híbrida, no sentido de que incorpora as características dos três tipos de Estado de Bem Estar Social: social-democrata (saúde/universal), conservador (previdência/contributiva) e liberal (assistência social/ destinada a quem dela necessitar).

A constituinte foi um processo duro de mobilizações e contra mobilizações de projetos e interesses específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, com a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil [...], a manutenção de prerrogativas do Executivo, como medidas provisórias, e na ordem econômica. (BEHRING, BOSCHETTI, 2008, p.142-143)

Todavia, a partir dos anos 1990, emerge como uma avalanche, a perspectiva neoliberal no país, como forma de enfrentar a persistente crise econômica dos anos 1989-90 e o esgotamento do Estado Desenvolvimentista. Conforme coloca Laura Tavares:

a expressão máxima do esgotamento do Estado Desenvolvimentista deu-se ao final do governo Sarney, quando culminou o processo de transição democrática em que, apesar da evidente hegemonia conservadora na condução, também encontrávamos movimentos sociais ativos e propostas alternativas de gestão pública em alguns níveis e setores de governo. A erosão da autoridade governamental com a ausência crescente de legitimidade, enfrentando uma sociedade carente de consensos e hegemonias, sem parâmetros de ação coletiva, sofrendo os impactos de uma economia destrutiva pela hiperinflação, tudo isso levou a instabilidade da situação política e econômica e a um sentimento generalizado de necessidade de uma mudança radical de rumo. (TAVARES, 2000, p.38)

## **2.5 A década de 1990 e entrada do Neoliberalismo no Brasil**

O responsável pela introdução da perspectiva neoliberal no Estado Brasileiro foi o então presidente Fernando Collor de Mello. Priorizou-se a “diminuição dos gastos sociais”, a privatização das empresas públicas, a garantia da liberdade de comércio e de capitais, e o mercado com o centro de recomendação de ajuste. Para isto, dispôs de metas para a contratação da emissão monetária, elevação de juros, diminuição dos impostos sob as vendas mais altas, desregulamentação do mercado de trabalho e da própria economia – que basicamente, defende a abolição da regulação do Estado sobre os preços da economia em geral e sobre as relações capital-trabalho –, alteração no papel do Estado, se tornando cada vez mais o Estado um agente de privatização ator, privatização do setor público, focando uma redução nos gastos sociais, itens de uma reforma administrativa.



Nesse conjunto de proposições que compõem o modelo neoliberal encontra-se ainda a ideia de que com a privatização e a redução do tamanho do Estado, de modo geral, se estaria reduzindo o gasto público, com o que se eliminaria o déficit público, os dois grandes “males”, sobretudo o da inflação. (TAVARES, 2000, p. 40)

Sendo assim, os neoliberais defendem uma pragmática em que o Estado não deve intervir na economia, bem como também defendem que a estabilidade monetária somente seria assegurada mediante a contenção dos gastos sociais e com a manutenção da “natural” taxa de desemprego. Ou seja, neste novo contexto, temos um “ataque” aos direitos sociais previstos na Carta Magna, como também um aumento do desemprego, redução dos salários, devido ao aumento da oferta de mão de obra. Dessa forma, esse período pode ser caracterizado como uma “espécie de reformatação do Estado para a adaptação passiva à lógica do capital”. (BEHRING, BOSCHETTI, 2008, p.165)

Esse novo ideário em curso no país fez diminuir a possibilidade de um aprofundamento das reformas políticas que a Constituição de 1988 vislumbrou. Tanto que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) não foi aprovada imediatamente, tal lei foi vetada pelo então presidente Fernando Collor. Somente em 1993, após o *impeachment* de Fernando Collor, que a lei foi aprovada pelo então presidente Itamar Franco.

A LOAS, ainda extremamente ligada aos preceitos constitucionais, surgia reafirmando a Assistência Social como política pública, portanto, dever do Estado. Buscando a universalização dos direitos sociais, a prestação de serviços de qualidade, a primazia do Estado na condução da política, a organização de um sistema descentralizado e participativo, prevendo a participação da população através dos Conselhos deliberativos.

A Lei Orgânica da Assistência Social é constituída através de três aspectos: filosófico doutrinário, político e institucional. Dessa forma,

A legislação que a regulamenta (Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742, de 07/12/93; Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica, publicadas no Diário Oficial da União de 16/4/99), imprimiu-lhe princípios como seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços, gratuidade e não contributividade no que tange à natureza dos direitos; redistributividade, no que se refere aos mecanismos de financiamento; e descentralização e participação, quanto à sua forma de organização político institucional. (BOSCHETTI, 2000, p.139)

O aspecto filosófico engloba seus princípios, caracterizando a política de assistência social como não contributiva, sendo um direito do cidadão que deve ser garantido pelo Estado a quem dela necessitar. Quanto à responsabilidade estatal: assegurar a primazia da responsabilidade estatal no seu financiamento, planejamento e execução, ou seja, significa que a responsabilidade da materialização da política é do Estado, em seus diferentes níveis e poderes.

O aspecto político, referendando a concepção filosófica, afirma que a assistência social deve ser implementada de forma descentralizada, isto é, as ações devem ser efetuadas de forma articulada entre os entes federativos (União, Estados e municípios), sendo de responsabilidade da União as normas gerais de coordenação da política, e aos Estados e municípios cabem a sua execução. A política também prevê a articulação das ações governamentais e não governamentais, ou seja, a política é de responsabilidade Estatal, mas pode ser implementada por organizações não governamentais, através de recursos e subvenções públicas, além disso, as instituições não governamentais devem desenvolver suas ações de acordo com as indicações da LOAS. Outra dimensão da relação Estado e sociedade prevista em tal lei é a *participativa*, isto é, a LOAS, prevê a participação da população através dos conselhos deliberativos, que são mecanismos institucionais de democracia participativa no controle da coisa pública.

Quanto à descentralização e à dimensão participativa da política, Boschetti indica:

Estes princípios estão na base de reordenamento dos dois grandes eixos de sustentação da estrutura organizacional da assistência social como política pública: 1) a redefinição da relação entre poder público central (Governo Federal) e os poderes públicos locais (Estados e municípios); e 2) a recomposição da relação entre Estado e sociedade, que envolve duas dimensões: o papel das entidades não-governamentais prestadoras de assistência sócia e o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns na gestão democrática da política de assistência social. (BOSCHETTI, 2000, p.143)

O aspecto institucional delimita os mecanismos necessários para garantir a efetivação da concepção filosófica. Definindo as competências de cada ente federativo, bem como dispendo sobre os conselhos, conferências, financiamento, planos e fundos de Assistência Social, benefícios, serviços, programas e projetos.

A partir dessas análises pode-se compreender que a assistência social, que foi marcada historicamente pelo assistencialismo, pela filantropia, pelas ações descontínuas

e pulverizadas, financiamento insuficiente, gestão e controle fragmentados, passa a ser vista a partir de uma nova orientação. Com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, características como as citadas anteriormente são criticadas, pois o debate acerca desta política é aprofundado e recebe novos contornos, com relação à universalidade, definição de fontes de financiamento, critérios para aplicação de recursos, descentralização, controle, etc. Portanto, a LOAS, complementando a CF/1988, instaura um novo paradigma para a assistência social no Brasil, mesmo sendo aprovada em um contexto adverso de emergência do neoliberalismo no país.

Cabe ressaltar, que a política de assistência social sempre enfrentou resistências para ser legalmente reconhecida como direito, e continua sofrendo essas resistências na sua implementação como tal. Como afirma Mota quanto a aprovação da LOAS:

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. [...] no governo FHC, através de medidas provisórias, inúmeras alterações à LOAS culminaram na sua manipulação”. (MOTA, 2008, p.187)

No entanto, o governo de Fernando Henrique Cardoso se consolida o ícone do neoliberalismo no país, colocando de forma mais nítida as propostas do chamado projeto neoliberal. Sendo assim, isso significou a redução e eliminação da intervenção do Estado, através da privatização e desregulamentação das atividades econômicas. Como afirma Tavares,

A retirada do Estado ou a sua renúncia como agente econômico produtivo e empresarial é outra das propostas integrantes do projeto. Daqui se derivam as propostas de privatização das empresas estatais, o que contribui para a redução (estratégica) do setor público, bem como o rearranjo de toda a máquina estatal, situado na proposta mais ampla de Reforma do Estado. [...] Um dos componentes ideológicos por trás desse tipo de proposta é a idéia de que o setor público caracteriza-se, por princípio, em qualquer circunstância, como ineficiente e ineficaz, ao contrário do setor privado, o único a possuir uma “racionalidade” e uma “vocação” capazes de levar ao crescimento econômico. As possibilidades de sucesso da proposta privatizante estariam assim garantidas desde que o Estado não interferisse. (TAVARES, 2000, p. 39-40)

Diante deste quadro, seguindo as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Consenso de Washington, estabelece-se o “Estado Mínimo” que deve se preocupar somente com a construção de uma infra-estrutura necessária para o desenvolvimento econômico. Dessa forma, os principais ordenamentos são: redução dos gastos sociais, também como forma de concessão para que o campo social seja explorado comercialmente pelo capital privado, privatização de empresas públicas, liberação comercial, como forma de internacionalizar a economia, “fazendo com que as estruturas produtivas internas possam competir livremente no mercado internacional” (TAVARES, 2000, p.41) e desregulamentação das relações entre capital e trabalho. Como mostra Paula (2010), era um projeto baseado nas visões do desenvolvimento dependente e associado, que pretendia fazer com que o país se desenvolvesse principalmente pela abertura de mercado e pela atração de investimentos externos.

Diante dessa conjuntura, as conquistas advindas da Constituição de 1988 começam a ser desmontadas perante a justificativa de que as políticas sociais e o gasto público “ali comprometido” são as causas dos inúmeros “males” da economia brasileira. Sendo assim, os gastos com o setor social são transferidos para o mercado, como forma de atrair investimentos dos países capitalistas centrais. Dessa maneira, a prioridade do governo FHC foi o ajuste e a estabilidade econômica, deixando a agenda social brasileira em “segundo plano”.

O governo FHC tratou de propor “reformas” orientadas para o mercado, colocando os problemas do Estado brasileiro como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida nos anos 1980.

Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social – a carta constitucional era vista com perdulária e atrasada –, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade” (BEHRINH, BOSCHETTI, 2008, p.148).

Ficou famoso nesse período, Bresser-Pereira, que se tornou ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare). Manifestando interesse por experiências administrativas de outros países, conhecidas como nova administração pública, passando a formular um proposta para implementá-las por aqui. Seu modelo de gestão recebeu o nome de “administração pública gerencial” (PAULA, 2010, p.125). Para o autor, “caberia aos administradores públicos explorarem a dimensão gestão,

colocando em prática as novas ideias gerenciais para oferecer um serviço público de melhor qualidade e de menor custo ao “cidadão cliente”. (PAULA, 2010, p.130)

Nesse contexto, a nova administração pública emergiu como o modelo ideal para gerenciamento do Estado reformado, tanto por sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado lançada pelo Consenso de Washington, quanto pela suposta ruptura com o modelo burocrático de administração. “A concepção de ordem administrativa de Bresser-Pereira é contrária à expansão da racionalidade burocrática, visto o autor não vislumbrar o aprofundamento e a universalização de direitos como finalidade social a ser alcançada”. (SOUZA FILHO, 2011, p.161)

A nova administração pública propunha a nível institucional uma separação entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado. Segundo Paes de Paula (2010), as atividades exclusivas seriam a legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação das políticas públicas, que pertenceriam ao núcleo estratégico do Estado (formado pela presidência da república e os ministérios – Poder executivo), sendo realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras. Já as atividades não exclusivas, seriam os serviços de caráter competitivo. Entram aí os serviços sociais (saúde, educação e assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada, quanto pelo setor público não estatal; bem como os serviços auxiliares ou de apoio (limpeza, vigilância, serviços técnicos, transporte, etc.) que foram quase totalmente terceirizados.

A visão estabelecida era de que a nova administração pública se diferenciava da administração pública burocrática, por seguir os princípios do gerencialismo, tendo como objetivos melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados; garantir a autonomia do administrador público; entre outros. O novo modelo de gestão deveria apresentar características como administração profissional; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas e maior controle de resultado.

No que se refere a recursos humanos, foi estabelecida uma nova política e um plano de reestruturação e melhoria de gestão, que teve com um dos itens mais importantes, a flexibilização da estabilidade nos cargos públicos por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros.

Na verdade, a implementação do modelo gerencialista de gestão pública não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática, além de continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou com um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, e o ideal tecnocrático foi constituído pela nova política de recursos humanos. Por outro lado, a despeito do discurso pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas. (PAULA, 2010, p. 141)

No referido período, com relação à política de assistência social, esta se baseou no Programa Comunidade Solidária e nos programas de transferência de renda. O Programa Comunidade Solidária foi adotado pelo governo FHC como forma de combate à fome e pobreza, sendo assim é colocado como estratégia de ação para trazer benefícios imediatos para a parcela da população que não usufruía os “benefícios do crescimento” do país. Tais ações estratégicas de combate à fome e pobreza, de acordo com o governo FHC, somente teriam eficácia se adotadas de forma continuada e conjunta, demandando “esforços” do governo e da sociedade. Sendo assim, tal programa introduziu os princípios de descentralização (através da articulação dos três níveis de governo), parceria governo-sociedade civil e solidariedade como eixos norteadores das ações no campo da assistência social em tal período.

Nesse sentido, o programa em questão se apresenta como uma alternativa para combater a questão social através da descentralização das ações governamentais. Esta descentralização, segundo Tavares (2000) desencadeia para os municípios uma “total responsabilização” pela implementação de políticas sociais. Tal transferência de responsabilidade para o poder local, em muitos casos reforçou características clientelistas e de dominação das elites locais.

Além disso, cabe ressaltar o forte apelo à solidariedade introduzido pelo Programa Comunidade Solidária. Tal apelo reafirma o compromisso do governo com o neoliberalismo, confirmando a desresponsabilização do Estado perante o social. Dessa forma, tal discurso inabilita a Assistência Social como política pública, visto que a transferência de responsabilidade por parte do Estado para a sociedade nega o preceito de cidadania preconizado pela LOAS, pois a substitui pela caridade da sociedade, retirando e esvaziando a dimensão de direito universal do cidadão quanto às políticas sociais, ocasionando uma verdadeira “refilantropização” da assistência social.

Quanto aos programas de transferência de renda, o governo FHC inaugura a “era das bolsas” (BOSCHETTI, 2003, p.92) como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-

Gás, etc., estabelecendo uma renda mínima como critério para eleger as categorias vulneráveis da população.

Como afirma Santos,

a proposta neoliberal e conservadora de renda mínima parte da concepção de redução do papel do Estado e de política social, “pensada de modo residual e complementar àquilo que os indivíduos não puderem solucionar via mercado ou através de recursos familiares e da comunidade”. Neste sentido, o Estado deverá concentrar na renda mínima o seu papel social, reservando aos seguros sociais, constituindo-se, portanto, a renda mínima, uma estratégia de reorganização dos sistemas de proteção social. (SANTOS, 1995, p.24),

Dessa forma, os programas sociais se tornam focalizados, dirigidos aos mais pobres entre os pobres. Dessa forma, “observa-se uma redefinição conservadora dos programas sociais, engendrando-se uma forma extremamente focalizada de gestão das populações pobres e do social”. (BOSCHETTI, 2008, p.159)

A partir dessas orientações, as políticas sociais passam a ter uma conotação diferenciada daquela garantida constitucionalmente, pois a assistência passa a ser considerada como um direito para a minoria, para os excluídos do acesso à riqueza, excluídos da acumulação capitalista.

Cabe ressaltar que tanto o Programa Comunidade Solidária, quanto os programas de transferência de renda preconizados pelo governo Cardoso,

[...] tem sido o eixo central das propostas financiadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID, [...] no sentido de minimizar os efeitos da crise econômica. Tais programas são marcados pelo seu caráter residual, emergencial e temporário (TAVARES, 2000, p.80).

E ainda segundo Souza Filho,

Em termos gerais, a Política Social desencadeada pelo governo FHC seguiu os passos de reestruturações socialdemocratas, num país que não constituiu um padrão de intervenção do Estado na área social do porte de tais experiências. Portanto, diminuiu o que não existia e redefiniu o que não foi construído, numa nítida adesão aos preceitos neoliberais. (SOUZA FILHO, 2011, p.173)

Entretanto, a vitória de um partido de esquerda nas eleições de 2002 representava uma perspectiva de reversão deste quadro, pois trazia consigo a esperança

de um governo democrático, visando a ruptura com o neoliberalismo. No entanto, as características da política econômica e social foram preservadas.

## **2.6 Os anos 2000 e o governo PT**

O governo de Luis Inácio Lula da Silva, portanto, dando continuidade ao governo FHC, manteve seu compromisso com o ajuste fiscal e com o superávit primário. Tal compromisso é funcional para a manutenção das políticas sociais focalizadas, voltadas para os mais pobres e miseráveis. Ou seja, desde o início do governo Lula é evidente o permanente constrangimento dos gastos no setor social em comparação aos encargos destinados para a amortização e o pagamento de juros da dívida pública.

Recentes estudos sobre o período Lula permitem concluir que as condições políticas no âmbito da gestão administrativa federal durante os dois mandatos do ex-presidente seguem os rumos de uma reforma continuísta das propostas gerencialistas, de cunho neoliberal, mercadológicas e privatistas.

Em vez de iniciarmos uma nova era, de desmontagem do neoliberalismo, atolamos e chafurdamos na continuidade do nefasto projeto de desertificação social e política do país, iniciada por Collor, desenvolvida por FHC e agora mantida pelo governo do PT (ANTUNES, 2004, p.155).

É no segundo mandato de Lula que é divulgada a ideia de uma Lei orgânica de Administração Pública. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Portaria nº 426/2007, de 6 de dezembro de 2007 instituiu comissão de especialistas da comunidade jurídica brasileira, a fim de realizar uma reflexão sobre as limitações, contradições, fragilidades e potencialidades de cada forma de estruturação das atividades de governo e de fomento e parceria com a sociedade civil e identificar elementos para uma nova lei de organização do Poder Executivo Federal. O que deu origem ao Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração.

Em dissertação recente, Thaís Vargas (2012) faz uma avaliação deste movimento para uma nova administração do governo Lula, através de diversos documentos produzidos a este respeito no mandato do ex-presidente, especialmente da



supracitada Lei Orgânica. Vargas afirma que algumas das normatizações propostas nesse anteprojeto, exemplificam as possíveis parcerias que as entidades estatais podem se submeter – ou seja, está explícita uma cooperação e colaboração direta com empresas estrangeiras, demonstrando desta forma o vínculo estatal com o sistema financeiro, com empresas privadas nacionais e internacionais. As possibilidades presentes na referida normatização demonstram um arranjo institucional do Estado voltado para medidas neoliberais que visam a imprimir uma "colaboração" junto ao capital (VARGAS, 2012).

Está presente ainda o discurso acerca da necessidade de supervisão e controle, um discurso que elucida a noção de que as formas de controle deixam de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Deve-se deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins), discurso, este, que segue a lógica empresarial e mercadológica e tal aspecto também se encontra presente já nas propostas de Bresser-Pereira como vimos anteriormente.

No que se refere ao processo de descentralização e desconcentração, colocado pelos juristas do Anteprojeto, na realidade, o que está previsto no discurso é

a necessidade de se fortalecer o processo de descentralização (fundamentalmente) e o de desconcentração – tendo em vista que, de acordo com Souza Filho (2006), a estrutura descentralizada visa a garantir ajustes fiscais (que viabiliza o superávit primário) para melhorar a performance do Estado e não pressionar o aumento do gasto público. (VARGAS, 2012, p.133)

Enfim, o que podemos observar é o reforço de um discurso da necessidade de se promover (via Administração Pública) a descentralização, a transferência de atividades estatais para o mercado e o repasse de responsabilidades para a sociedade civil, a fim de reduzir cada vez mais o papel e as responsabilidades do Estado. Assim, pode-se afirmar que, durante a gestão Lula, houve uma dissociação entre a dimensão política e a racionalidade administrativa voltada para o fim de ampliação e universalização de direitos.

Sobre esse período, um dos trabalhos mais consistentes é de Filgueiras e Gonçalves, de quem seguem algumas considerações:

O casamento entre políticas econômicas ortodoxas e políticas sociais focalizadas de combate a pobreza foi acompanhado pela redução relativa das já limitadas políticas universais. A Desvinculação de Receitas da União, que garante os elevados superávits fiscais primários, é o instrumento fundamental que assegura essa redução.

[...] Desse modo, liberam-se recursos financeiros para serem direcionados para o pagamento da dívida pública, com a criação de elevados superávits fiscais primários. Esses superávits, obtidos sistematicamente durante o segundo governo Cardoso e o governo Lula, foram acompanhados de uma elevação da carga tributária [...] Em suma, há uma brutal transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital financeiro e os rentistas, em particular dos rendimentos do trabalho para o capital financeiro e dos rendimentos do “capital estritamente produtivo” (pequenos e médios) para os grandes grupos econômicos financeirizados. (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007, p. 161)

Nesse contexto, afirmam ainda os autores:

de ajuste fiscal permanente, colocado em prática a partir do segundo governo Cardoso e mantido durante o governo Lula, a política social transformou-se em sinônimo de política social focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis, com a criação de inúmeros programas de complementação de renda. (FILGUEIRAS, GONÇAVES, 2007, p.160),

A política social, portanto, seguiu a lógica dos programas de transferência de renda (Bolsa-escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás, etc). O que o governo Lula fez de diferente foi unificá-los no Programa Bolsa Família. Dessa maneira, tal programa se tornou o eixo principal da política social adotada pelo governo.

Sendo assim, o Programa Bolsa Família, como um programa de transferência de renda, se caracteriza pela transferência monetária, como forma de acesso às demais políticas como de Educação e Saúde, pois são determinadas às famílias participantes, uma série de contrapartidas como frequência escolar para as crianças, vacinação e acompanhamento de gestantes. Dessa maneira, tal programa possui uma perspectiva compensatória de combate à pobreza, ou seja, é uma resposta focalizada a sequelas da questão social, desconsiderando, como afirma Filgueiras e Gonçalves,

As razões e os mecanismos estruturais, mais profundos, que (re)produzem as desigualdades – associados à estrutura de propriedade e de poder, característicos da sociedade brasileira, bem como à estrutura e dinâmica do modelo de desenvolvimento capitalista em vigor e à política econômica a ele associado. (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007, p.143)

Dessa maneira os programas de transferência de renda são focalizados, seletivos e compensatórios, que visam amenizar os efeitos devastadores da política econômica adotada com desresponsabilização estatal na área social.

[...] a política social focalizada de combate a pobreza nasce e se articula intimamente com as reformas liberais e tem por função compensar, de forma parcial e muito limitada, os estragos socioeconômicos promovidos pelo modelo liberal periférico e suas políticas econômicas – baixo crescimento, pobreza, elevadas taxas de desemprego, baixos rendimentos, enfim, um processo generalizado de precarização do trabalho. Trata-se de uma política social apoiada num conceito de pobreza muito restrito, que reduz o número real de pobres, suas necessidades e o montante de recursos públicos e serem gastos. Ela procura se adequar ao permanente ajuste fiscal que se submetem os países periféricos, por exigência do FMI e do capital financeiro (os “mercados”), para garantir o pagamento das dívidas públicas. Essa política social é a contraface dos superávits fiscais primários. (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007, p.155)

Nesse sentido, os programas sociais focalizados durante o governo Lula assumiram uma proporção jamais presenciada anteriormente. Haja vista, a importância política e social dada ao Programa Bolsa Família.

Dessa forma, a partir do governo Lula, a assistência social adquire centralidade, em comparação com as demais políticas que compõem a Seguridade Social (Previdência e Saúde), isto é, inicia-se uma assistencialização da Seguridade Social, como ratifica Mota (2008). Assim, alguns autores chegam a afirmar que a assistência social vai se constituindo como principal mecanismo de proteção social no Brasil. Em contrapartida, as políticas como saúde e previdência sofrem uma profunda mercantilização. De acordo com Mota,

Esta afirmação encontra amparo na expansão da assistência social e nas condicionalidades restritivas da previdência e da saúde, movimentos que vêm sendo sustentados por uma razão instrumental, circunscrita ao argumento da pobreza e à impossibilidade de equilíbrio financeiro destas últimas, o que determina a necessidade de sistemas privados complementares – planos de saúde e previdência privada complementar – concomitante à redução e/ou não ampliação de serviços e benefícios compatíveis com o aumento das necessidades da população. (MOTA, 2008, p.134),

Salvador também afirma que

os gastos com programa de transferência de renda sob condicionalidades e focalizados, que não estão previstos nos artigos que tratam da seguridade social na CF, cresceram sua participação no orçamento em 15 vezes, saindo de 0,20% do montante gasto, em 2000, para 3,02%, em 2007. Paralelamente, reduz a participação dos gastos com atendimento hospitalar do SUS no total das despesas da

seguridade social tem sido a política priorizada no âmbito da seguridade social, principalmente a partir de 2003, com crescimento ascendente dos seus programas, comparativamente aos destinados às políticas de saúde e de previdência social. (SALVADOR, 2010, p. 255)

Sob esta ótica de assistencialização da Seguridade Social, se instaura um retrocesso nos direitos garantidos constitucionalmente na esfera da saúde e da previdência. Ou seja, a investidura na assistência social para os mais pobres e miseráveis, como forma de enfrentamento das contradições sociais, especialmente através de programas de transferência monetária, acarretou em um espaço para o capital ampliar seu espaço de acumulação.

Entretanto, cabe ressaltar que foi o governo Lula que implantou o Sistema Único de Assistência Social no país, o que é considerado por muitos um avanço com relação à sua concepção e sua proposta para operacionalização da política de assistência social. Porém ao manter a política econômica neoliberal, estruturando a política de assistência social a partir de programas focalizados como o Bolsa Família, tal governo inviabiliza as condições objetivas para a sua efetivação, ou seja, cria empecilhos para o avanço democrático preconizado pela LOAS.

Sendo assim, pode-se citar como principais aspectos da assistência social assegurados pelo Governo de Lula,

[...] o fim do programa Comunidade Solidária e a rearticulação do Conselho Nacional de Assistência Social; a unificação dos programas de transferência de renda no denominado Bolsa Família; a centralização das ações da política de assistência social no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome (MDS); e, por fim, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em setembro de 2004, consubstanciando as diretrizes da IV Conferência de Assistência Social (PNAS), que teve como principal deliberação a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). (SOUZA FILHO et al, 2012, p. 29)

Diante dos aspectos citados acima, a aprovação da nova Política de Assistência Social em setembro de 2004, como forma de materializar os preceitos democratizantes contidos na CF/1988 e na LOAS, é extremamente relevante.

A PNAS fundamenta a instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e conseqüentemente suas normas operacionais básicas (NOB/SUAS de 2005 e NOB-RH de 2006). Essas normas materializam o fluxo de gestão do SUAS e

estabelecem perspectivas de gestão do trabalho, diretrizes para planos e carreiras, diretrizes para capacitação, responsabilidades dos gestores, etc.

É justamente na PNAS/2004 que são definidas as bases para o novo modelo de gestão para a política pública de assistência social, o SUAS. O sistema se constitui na regulação e organização em todo território nacional do atendimento às necessidades de proteção e seguridades sociais por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos, objetivando assegurar e afiançar o disposto na LOAS. (LOPES, 2006, p.83)

Ao observarmos todo o trajeto feito até aqui, vemos que a política de assistência social, historicamente, se dá com fortes reflexos da cultura do país. A herança colonial, a posição de subordinação em relação aos países desenvolvidos, a cultura patrimonialista, (a visão do público como privado), são traços marcantes na história da assistência social no país. Haja vista o dificultoso processo de concretização desta política enquanto um direito assegurado pelo Estado.

Na perspectiva do materialismo histórico, as políticas sociais não podem ser avaliadas à margem dos processos econômico-políticos, devendo, portanto, ser incorporada à avaliação a “crítica contemporânea da economia política no capitalismo tardio. [...] Pois, no sistema capitalista, a vida humana é subjugada aos interesses e necessidades de reprodução do capital, sendo a política social mero derivado da política econômica, considerando que “não há Planejamento Social sem uma Política Econômica-Social que o inspire (AMARAL, 2009, p.254)

Diante desta nova perspectiva para a política de assistência social, este estudo proposto se mostra relevante, visto que é necessário compreender se a proposta preconizada em tal política e em suas normas, de referendar os preceitos democratizantes contidos na Constituição Federal de 1988 e na LOAS é realmente efetivo, ou se, tendo em vista o processo que a PNAS/2004 e suas NOB's foram elaboradas e aprovadas – um contexto de restrição de direitos, de concepções de Estado e interesses antagônicos, e ainda com reflexos da reforma administrativa do Estado brasileiro – e considerando a importância que estes documentos representam para a assistência social no Brasil, acreditamos ser de grande relevância continuar a refletir, sobre a concepção política contida em suas propostas, ampliando ainda o debate para o significado de sua proposta administrativa, buscando as correlações existentes entre seus princípios e sua materialização.

### **3 A AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Neste trabalho, temos como foco central realizar uma avaliação política da Política Nacional de Assistência Social, tanto no que se refere aos fundamentos e concepções de política pública social contidas em seu texto, quanto em sua proposta político-administrativa. Faremos isso através de uma leitura crítica dos seus documentos, em especial seus documentos principais no que tange a regulamentação e direção da Assistência Social (PNAS/2004, NOB/SUAS e NOB/RH), mas também documentos menores e mais específicos, a fim de ter uma avaliação política mais completa, haja vista que os documentos se espalham por um período que já chega há quase uma década.

Conforme explicitamos na apresentação desta dissertação, não nos caberá julgar os resultados da implementação dessa política, o nosso objetivo é realizar o que se chama de uma avaliação política. Nesse sentido, tal avaliação permite ressaltar tanto o caráter político do processo decisório – que implicou na adoção de uma determinada política – quanto os valores e critérios políticos nela identificáveis (ARRETCHE, 2006). Vale ressaltar que o processo de avaliação política da gestão de políticas públicas implica no processo de apreensão do contexto histórico em que se situa o objeto de estudo proposto.

Levantaremos, portanto, a partir do texto, alguns conceitos e categorias, questões políticas, concepções ideológicas e por fim, faremos a exposição de nossa investigação, concluindo nossa avaliação política da política nacional de assistência social.

Como já dito anteriormente, estarão em foco a PNAS de 2004, marco de regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, que foi o passo inicial no processo normativo de operacionalização de um novo tempo para a Assistência Social no Brasil. Seguida pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS, 2005), Norma Operacional de Recursos Humanos (NOBRH/SUAS, 2009), e finalmente pelo Projeto de Lei do SUAS (2011), dentre outras normas, decretos, e outros documentos legais que serão dignos de nossa avaliação.

Na NOB/SUAS (2005) traduz-se para estados e municípios uma estrutura administrativa operacional da prestação da política pública de assistência social. Dessa

forma introduzindo como ponto central o planejamento e monitoramento do gasto público em forma de um sistema descentralizado e participativo.

A NOB/RH dispõe sobre a normatização sobre a gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social, criando uma regulamentação para o que se chama habitualmente de uma política de recursos humanos.

Esses textos legais estão inseridos em um espaço de tempo que abrange toda a construção de uma política pública de assistência social no Brasil, um período que vai desde um luta democrática pelo fim da ditadura, Constituição de 1988 e suas consequências, até a entrada e consolidação do neoliberalismo no Brasil nos anos 2000. Esses documentos, portanto, revelam concepções e conflitos políticos e ideológicos em suas linhas, sendo portadores de um conteúdo digno de nossa atenção.

A política social é retratada como um campo de disputa simbólico pela unidade análise, cujos debates refletem lutas políticas estratégicas em âmbito internacional e envolvem a disputa em vários aspectos: pelo significado de política social, pela definição de formas de identificação do que são políticas sociais e o que não são, caminhos pelos quais pode ser traçado o perfil dessas políticas, ou ainda, podem ser medidos os resultados dessas ações. (MAURIEL, 2012, p. 276)

Portanto, as políticas sociais são também um campo de disputa simbólico, cujos debates refletem lutas políticas estratégicas, que podem ser observadas no significado de política social que se declara, na definição de formas de identificação do que é política social e o que não é, como podem ser medidos os resultados, etc. (MAURIEL, 2013, p. 276). Entendendo, portanto, que as políticas sociais estão inseridas nesse campo de lutas de classe, a nossa intenção, é dessa forma, articular a discussão de política social com a dimensão estrutural do Estado e a própria dinâmica do capital. O conteúdo dos dois primeiros capítulos deste trabalho buscou cumprir este objetivo, trazendo à luz diferentes concepções de Estado e mostrando a trajetória da assistência social no Brasil, a fim de situá-la historicamente, sempre mostrando a dinâmica capitalista, a estrutura do Estado e o movimento da classe trabalhadora.

Nossa proposta é uma leitura crítica destes documentos legais, buscando encontrar neles dois eixos principais para nossa avaliação política da política nacional de assistência social, quais sejam a concepção de Estado e Política Social, bem como o de Gestão Pública. O que se segue então é o resultado de nossa pesquisa e avaliação decorrente.

### **3.1 Concepção de Estado e Política Social**

Neste eixo, trabalharemos com as questões relacionadas à concepção de Estado e Política Social, quais sejam a definição de política social presente nos textos legais; os conceitos de proteção social e mínimos sociais e as respectivas consequências para a política de assistência; segurança de rendimentos e transferência de renda; e por fim, dedicaremos um espaço também para o debate de universalização x focalização, dentro da lógica de um sistema de proteção social não contributivo. Entendemos que estes temas servem como pilares para uma avaliação da concepção de Estado e Política Social da política nacional de assistência social.

#### **3.1.1 Concepção de política social**

Para começarmos uma avaliação política da política de assistência social brasileira, a partir de seus escritos legais, começaremos do mais “óbvio” de analisar, quais sejam, as suas definições de si mesma, como política de assistência social. Nas citações que se seguem, já podemos vislumbrar bem o que nos espera, são grandes resumos de tudo que os documentos legais nos revelam. A PNAS/2004 reitera conforme disposto na LOAS,

“a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas” (PNAS, 2004, p. 25)

Já a NOB/SUAS nos diz,

Art. 1º A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS. (NOB/SUAS, 2005, p. 13)

Nos trechos acima podemos destacar vários pontos importantes. Primeiramente, a política de assistência é entendida e colocada aqui como uma política pública no rol da seguridade social, não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado. O entendimento sugerido nos leva a enxergar, ainda, que possam existir pontos de tensão



em toda a política de assistência, que esta se pauta num princípio democrático, na fixação da assistência social, não como política de governo, programa, benesse ou outra coisa qualquer, mas como uma política pública, que está inserida em um sistema de proteção social que é composto pelo tripé: saúde, previdência e assistência social, garantido constitucionalmente.

No caso da política de assistência social brasileira, que historicamente ocupava uma posição residual, marcada por ações pontuais e clientelistas, como vimos no capítulo dois deste trabalho; a partir desse entendimento – de política pública –, constrói um novo paradigma para a proteção social brasileira. Isso é de grande importância a julgar, pois como já vimos, estamos em um Estado de direito, e, pelo menos em teoria,

por Estado de direito entende-se geralmente um Estado em que os poder públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais e constitucionais), e devem ser exercidos no âmbito das leis que o regulam, salvo o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder. (BOBBIO, 1988, p.18)

Fazemos a ressalva porque, conforme coloca Backx,

É característico de um Estado moderno ter na lei a base também dos direitos; esta afirmação não significa, no entanto, que a lei seja condição suficiente para que se possa falar em direitos. Em outras palavras, a lei é indispensável, mas não é (e, de fato, não tem sido) suficiente para garantir direitos. Neste sentido, a legislação deve ser tomada como um primeiro indicativo. (BACKX, 2007, p.42)

Ora, sabemos, contudo, conforme coloca Coutinho, que os direitos, são resultado da história. As demandas sociais que prefiguram os direitos, só são satisfeitas quando assumidas nas e pelas instituições que asseguram uma legalidade positiva. (1997). A política social de assistência social brasileira é resultado de um processo de lutas. Enxergá-la como direito conquistado é, portanto, fundamental para nossa avaliação.

Embora possa parecer óbvio, não é desnecessário lembrar que os direitos sociais talvez ainda mais que do que os direitos políticos, são igualmente conquista da classe trabalhadora. E não é desnecessário porque as políticas sociais – ou seja, o instrumento através do qual se materializam os direitos sociais – são muitas vezes definidas sem que esse fato seja levado em conta. Para muitos autores que se baseiam numa leitura mecanicista do marxismo, as políticas sociais seriam nada mais do que um instrumento da burguesia para legitimar sua

dominação. É como se as políticas sociais fossem uma rua de mão única [...]. (COUTINHO, 1997, p. 156)

Isto, portanto, parece em minha concepção, estar bem estabelecido. A assistência social é política pública de responsabilidade do Estado, o que é de grande relevância para a história da política de assistência no Brasil. A legislação proveniente dessa concepção é um marco para assistência social, que é vista pela primeira vez dessa forma, política pública e direito do cidadão. A leitura da política nesse ponto aponta, portanto, para uma concepção socialdemocrata de Estado.

### 3.1.2 Proteção Social

A PNAS afirma que a inserção da assistência social na seguridade social aponta, também, para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e condições dignas de vida. Entendendo *proteção social* como

formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (PNAS, 2004, p. 25).

Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e, dentre elas, seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem. (PNAS, 2004, p.15)

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia (PNAS, 2004, p.15)

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS [...] :“Trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros

através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental.” (PNAS, 2004, p.39)

Pelo caráter não-contributivo da proteção social de Assistência social ao compor, com a saúde e a previdência social, o sistema brasileiro de Seguridade Social (SUAS, 2005, p. 81).

O disposto constitucional conclama o reordenamento institucional dos entes federativos a uma nova concepção política das ações de Assistência Social e adoção de forma democrática de gestão. Constituir a Assistência Social como política pública que estende a proteção social não-contributiva na condição de direito foi, antes de tudo, uma proposta de grande mudança no padrão civilizatório da proteção social. (SUAS, 2005, p.82)

Aldaiza Sposati, em material produzido pelo MDS em conjunto com a UNESCO, trabalha a diferenciação que precisa ser feita entre proteção e amparo. Ainda que a Política de Assistência assuma ambas as perspectivas, o entendimento de política de proteção social vai além do amparo.

A ideia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. A aplicação ao termo “desproteção” destaca o usual sentido de ações emergenciais historicamente atribuído e operado no campo da assistência social. A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas [...] uma política de proteção social contém o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos. (SPOZATI, 2007, p. 21 e 22)

A professora Rosana Morgado ainda ressalta a importância da proteção social com dever do Estado, tendo em vista a história da assistência social no Brasil.

Assim, enfatizar a dimensão da proteção social como uma das responsabilidades do Estado significa o reconhecimento da responsabilidade coletiva e diferenciada na reprodução desta instituição, distanciando-se de uma perspectiva de favorecimento por uma condição de incapacidade. (MORGADO, 2008, p. 35)

Segundo estas perspectivas, a assistência social está inserida no campo da seguridade social e faz parte de um projeto de proteção social, não é ela a proteção social, mas compõe essa proposta. Todavia, precisamos avaliar a política de assistência social, precisamos desvendar alguns conceitos nela instituídos, a fim de percebermos que sistema de proteção social ela afirma.

Quando falamos de Proteção Social temos que nos referir a toda a seguridade social, entendendo que a assistência social se insere nesse conceito.

Entendemos que a política nacional de assistência social compreende esse entendimento, ainda que por algumas vezes pareça afirmar a assistência social como principal forma de proteção social. Todavia, em seu discurso podemos observar nos trechos destacados acima que a assistência social no âmbito da seguridade social faz parte da proteção social, sendo ela a proteção social de caráter não contributivo.

A fim de esclarecer ainda mais da proteção social que a assistência social se refere, trazemos a proteção social que pauta-se na garantia da segurança de rendimento, de acolhida e de convívio familiar.

Então, a primeira segurança que ela garante é a de rendimento. Que consiste em que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego (daremos maior ênfase a isto, quando tratarmos dos programas de transferência de renda).

Temos ainda, a segurança de acolhida, que é considerada primordial nesta política. No entendimento de que, nos dias atuais, existem situações que podem demandar acolhida de setores da população pelo Estado. São alguns dos exemplos: Desastres ou acidentes naturais e/ou necessidade de separação familiar por múltiplas situações: violência familiar ou social, drogadição, desemprego prolongado e criminalidade. Consiste, portanto, que o Estado deve ofertar uma rede de serviços e locais para a permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa duração.

Por último, temos a segurança à convivência familiar, que é considerada uma das necessidades a serem preenchidas por esta política. Cabe aqui já ressaltar que esta política tem como princípio a centralidade familiar.

Como concretizadores de direitos sociais, as políticas públicas não podem estar voltadas para o atendimento de necessidades meramente biológicas. O ser humano, seja ele quem for, é um ser social e, como tal, é dotado de dimensões emocionais, cognitivas e de capacidade de aprendizagem e desenvolvimento, que devem ser consideradas pelas políticas públicas (...) têm de contribuir para efetiva concretização do

direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável (SANTOS, 2008, p.102/103)

A Política então define dois patamares de proteção social: a básica e a especial. A primeira fica sobre responsabilidade dos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social). Neste patamar estão as ações preventivas, que reforçam a convivência, socialização, acolhimento e inserção, e possuem um caráter mais genérico e voltado prioritariamente para a família; e visa desenvolver potencialidades, aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e destina-se a populações em situação de vulnerabilidade social.

Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e indivíduos [...] Os programas e projetos são executados pelas três instâncias de governo e devem ser articulados dentro do SUAS. (PNAS, 2004, pg27)

O segundo refere-se a serviços mais especializados, destinados a pessoas em situações de risco pessoal ou social, se dividindo ainda em, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada... Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. (PNAS, 2004 p. 31)

Estes serviços da Proteção Social ainda são divididos em Proteção Social Especial de média complexidade (aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitários não foram rompidos), e Proteção Social Especial de Alta complexidade – que prevê assistência integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) a famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou sob ameaça, necessitando retirada do núcleo familiar ou comunitário (PNAS 2004, p. 37).

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer de redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos e bens e recursos; isto implica em um incremento das capacidades de famílias e indivíduos. (PNAS, 2004, p. 10 e 11)

Sobre esta última citação, em que há a afirmação de que o desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer de redistribuição, ou melhor, distribuição de acessos e bens e recursos, o que implica em um incremento das capacidades de famílias e indivíduos. Podemos observar que existe aqui uma formulação típica do pensamento de Amartya Sen, indiano cujas ideias conformam base para a teoria do “desenvolvimento como liberdade”, e que vem sendo propagadas por organismos econômicos multilaterais como PNUD e o Banco Mundial. (MAURIEL, 2013, p. 183)

Na concepção de Amartya Sen, a noção de pobreza é um desdobramento da desigualdade, que tem duas dimensões, a desigualdade econômica (de bens, de renda, de condições materiais efetivas) que remete a um problema de estrutura e a desigualdade de capacidades (de potencialidades ligadas às características das pessoas), o que ela pode realizar, é o que vulgarmente definimos como “não dar o peixe e sim ensinar a pescar”. Sendo assim, para Sen, precisamos focar o combate na desigualdade de capacidades, igualando as capacidades de funcionar e as vantagens individuais e não a renda. (MAURIEL, 2013, p.183).

A dissociação entre pobreza de renda e pobreza de capacidade permite o autor focalizar o processo de desenvolvimento no indivíduo e não nas condições estruturais, pois primeiro deve-se obter liberdade (capacidades) para depois conseguir auferir renda no mercado. Embora diferentes, pobreza de renda e de capacidades são conexas, pois devemos aumentar capacidades que conduzem a um maior poder de auferir renda, e não “dar” renda para aumentar as capacidades. (MAURIEL, 2013, p. 183)

Para o estudioso indiano só a economia de mercado pode oferecer ao mesmo tempo crescimento econômico, melhoria no padrão de vida das pessoas e liberdade de ação e pensamento. Para Sen, a liberdade de mercado é um avanço em si, independente de seu resultado, mas essa liberdade ampliada deve recorrer a uma ação pública que

garanta as oportunidades básicas para desenvolver a capacidade de liberdade dos cidadãos. (MARANHÃO, 2012)

Como o objetivo de articular mercado e equidade, o economista indiano utiliza-se da concepção ampliada de pobreza, elaborada pelo PNUD, para defender uma nova forma de análise do desenvolvimento humano social, não baseada unicamente na renda dos indivíduos ou no acesso aos bens materiais, mas sim no que chama de capacidades humanas básicas. [...] O foco da concepção de desenvolvimento de Sen não está na desigualdade de renda, e muito menos na de propriedade (já que o mercado é condição natural de liberdade), mas sim na desigualdade de liberdade para acessar os benefícios do mercado. (MARANHÃO, 2012, p. 93)

Em cima de sua “visão ampla” de desenvolvimento humano, o combate à redução da pobreza não pode ser, por si só, a motivação suprema das políticas de desenvolvimento econômico e social. Em sua ótica, para se conseguir um combate eficaz contra a pobreza e a desigualdade, o que se deve combater é a privação dos indivíduos do acesso às liberdades que podem desfrutar no mercado (MARANHÃO, 2012, p. 94). É necessário, dessa forma, o desenvolvimento dos agentes individuais e focar na capacidade das pessoas desenvolverem suas habilidades para se inserir no mercado, é preciso permitir ao indivíduo que ele mesmo consiga sua própria renda, combatendo as deficiências de capacidade e não simplesmente distribuindo renda. Com estes e outros argumentos, Sen condena serviços públicos universais defendendo uma intervenção das políticas sociais focalizadas nas pessoas que realmente precisam de oportunidades. Nas palavras do próprio:

Até mesmo para a assistência médica e serviços de saúde gratuitos, ou para educação gratuita, podem ser levantadas questões com respeito a (1) o grau em que os beneficiários necessitam desses serviços e (2) o quanto a própria pessoa poderia ter pago por esses serviços (e talvez pagasse na ausência da provisão pública). (SEN, apud MARANHÃO, 2012, p.97)

As ideias de Amartya Sen têm influenciado formulações de políticas e programas em países do “terceiro mundo”. Podemos perceber inclusive sua influência na política de assistência brasileira. Este tipo de formulação é favorável a *hiperdimensionamento* do pensamento de não-intervenção ou de intervenção mínima do Estado nas estruturas econômicas e sociais, ideias típicas da doutrina liberal, seja ela clássica ou neo.

Em Publicação recente, Mauriel (2012), escreve um excelente artigo sobre pobreza, seguridade e assistência social. Nele a autora fala sobre a presença do ideal desenvolvimentista nas políticas sociais brasileiras, especialmente de Amartya Sen. O que de fato é verdade, um discurso cada vez mais forte e cada vez mais difundido, não só no Brasil, mas como em todo o mundo através dos organismos internacionais, conforme discutimos acima. Todavia, Mauriel se utiliza, a nosso ver, de uma avaliação equivocada de um dos textos da política nacional de assistência social, a fim de provar seu argumento. E aqui citamos a passagem completa de seu artigo, para que não se cometa nenhuma injustiça:

A Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011, que sanciona o SUAS ao dispor sobre a organização da Assistência Social, altera a Loas justamente em aspectos conceituais fundamentais anteriormente inscritos. Por exemplo, no art 2º, parágrafo único, no texto original consta: “A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (Lei n.12.435, DOU, de 7 jul.2011)

No texto alterado, o combate à pobreza deixa de ser um dos objetivos e passa a ser o principal motivo de existência da Assistência Social, como citado a seguir: *Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.* (Lei n.12.435, DOU, de 7 jul. 2011; grifo da autora).

Cabe, contudo, esclarecer que a Assistência Social e o combate à pobreza no Brasil não devem ser confundidos como um conjunto único de ações. [...] O quadro institucional que se apresenta no Brasil, no final da primeira década dos anos 2000, entretanto, apresenta uma estranha aproximação entre combate à pobreza e assistência social, em que diferentes concepções de política de assistência social estão postas, cada qual ligada a projetos societários distintos que projetam diferentes horizontes para as políticas sociais e para a sociedade. (MAURIEL, 2012, p.190, 191)

Para confrontar o exposto por Mauriel, precisamos verificar como está a alteração feita pela Lei 12.435 no texto da LOAS. Vejamos o contexto do artigo citado por ela, como está na legislação oficial:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:



a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;  
c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e  
e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;  
II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;  
III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.  
Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

O texto original com a redação de 1993:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:  
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;  
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;  
V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.  
Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

O que posso observar aqui, é que o “paragrafo único” finaliza toda uma série de objetivos que a assistência social deve contemplar, uma vez que não se está resumindo a assistência social em combate a pobreza. Mas entendendo com um dos objetivos da assistência o enfrentamento da pobreza, a assistência social realizar-se-á conforme dispõe a redação da Lei em seguida. Talvez dê a impressão que o foco da assistência social seja o enfrentamento à pobreza, mas daí temos que admitir que ambas as redações fazem isso.

A alteração consiste em: ao invés de “a assistência realiza-se [...], visando o enfrentamento da pobreza”, agora o que se encontra é que, “para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se [...]”. A mudança é mais semântica do que

conceitual. Em ambos os textos o que fica claro é que a assistência social tem com um dos objetivos o enfrentamento da pobreza. O que pode se discutir aqui, é que ambas as redações parecem passar a ideia de que o motivo da assistência social se realizar de forma integrada a outras políticas setoriais, garantir mínimos sociais e promover a universalização dos direitos sociais seja somente para o fim de enfrentar a pobreza. Sabemos, por certo, que não é assim. Mas a articulação de políticas públicas, a garantia de mínimos sociais e universalização de direitos são tópicos essenciais na luta por uma política social mais progressista e dizem respeito a um Estado mais democrático.

### **3.1.3 Mínimos Sociais**

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.” (NR) (Lei nº 12.435, 2011)

a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas. (PNAS, 2004,p. 25)

A discussão sobre os mínimos sociais tem sido bem tratada por Potyara A. Pereira-Pereira. De acordo com Pereira-Pereira (2002, p. 16), a concepção de mínimos sociais varia conforme o tipo, a lógica ou o modelo de proteção social adotado, podendo ser institucionalizada em alguns países ou restrita, isolada, não-institucionalizada em outros. Porém, mínimos sociais resumem-se, geralmente, em recursos mínimos destinados a pessoas incapazes de prover sua subsistência através do trabalho. Esses recursos são frequentemente identificados como forma de renda, benefícios setoriais (nas áreas de saúde, educação, habitação etc.) ou categoriais (idosos, Pessoas Portadoras de Deficiências, crianças e adolescentes etc.). Todavia, a autora vai mais longe,

Se partirmos do pressuposto de que tais mínimos sociais correspondem a necessidades fundamentais à serem satisfeitas por políticas sociais, estaremos hoje, diante de um cenário complexo, que requer maiores aprofundamentos e qualificações, no marco de uma realidade sensivelmente modificada, isto é, de uma realidade em que tanto o padrão de acumulação como o modelo de organização do trabalho e da proteção social diferem substancialmente do passado

(inclusive do passado recente) e exigem novas formas de enfrentamento político-social. (PEREIRA-PEREIRA,2002.p. 21)

Pereira-Pereira (2002. p. 26-27) ainda diz que a própria nomenclatura de mínimo social traz a conotação de menor, de menos, em seu significado mais ínfimo, identificados “com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social.” A autora sugere a utilização do termo básico por expressar “algo fundamental, principal, primordial”. Segundo a autora, embora os termos, mínimos e básicos, pareçam ser equivalentes, no plano político decisório constitui uma temeridade; sendo necessário, portanto, esclarecer os termos prescritos na Lei. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação de necessidades em direção ao ótimo, opondo-se ao mínimo. (Pereira, 2002)

Para que o conceito de mínimos sociais não seja tido a partir de sua nomenclatura, torna-se importante a noção e a compreensão sobre necessidades humanas, que não possibilita ambiguidades e dilemas, mas que traz consigo a discussão de direito social universal e objetivo.

Nessa mesma perspectiva, Pereira-Pereira (2000) defende que as necessidades humanas básicas devem ser compreendidas como fenômenos objetivos e universais. A autora se fundamenta em LenDoyal e Ian Gough, que rejeitam as concepções naturalistas, relativistas e culturalistas das necessidades e sustentam que “todos os seres humanos, em todos os tempos, em todos os lugares e em todas as culturas, têm necessidades básicas comuns”. Para eles, “embora a satisfação das necessidades humanas básicas possa variar, essas necessidades não são passíveis de variação” (DOYAL; GOUGH apud PEREIRA, 2000, p.66)

Devemos lembrar que a PNAS afirma que Assistência Social [...] provê mínimos sociais [...] para garantir o atendimento às necessidades básicas (PNAS, 2004, p.25).

Achamos importante citar que Sposati (1997. p.10) diverge de Pereira sobre os “mínimos sociais”. Para ela, “propor mínimos sociais é estabelecer um patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos. Trata-se de definir um padrão societário de civilidade”. Para a autora, existem duas linhas de interpretação sobre a provisão de “mínimos sociais” previstos na LOAS.

A primeira é restrita e minimalista e, como tal, fundamenta-se na pobreza e no limiar da sobrevivência humana. A segunda é ampla e cidadã e se fundamenta em um padrão básico de inclusão. Portanto, percebemos que para a autora, com base na segunda concepção, não existe contradição entre os “mínimos sociais” e as “necessidades básicas”. Para ela, propor “mínimos” não significa adotar um pacto de conformismo com um baixo padrão de vida, mas tomá-lo como referência, não para segui-lo, mas para superá-lo, porque “estabelecer um padrão básico de vida implica definir quais necessidades são consideradas básicas e universais” (SPOSATI, 1997, p. 24). Estabelecer mínimos sociais está diretamente vinculado à sociedade que queremos em redes de tensão com a sociedade que podemos ter já, ou a médio e longo prazo (Sposati, 1997, p.21).

Sem sombra de dúvidas, essa discussão remete ao que Telles (1994) define como padrão “civilizatórios” de uma sociedade; porém a questão central é: qual é o padrão de referência? Há um consenso também em torno da necessidade de intervenção do Estado frente às calamitosas condições de “subvivência” de enormes contingentes populacionais no país, conforme as especificidades de cada sociedade. E só. Até mesmo organismos multilaterais, ao longo dos anos 90, mudaram a inflexão do discurso, passando a levar em conta as transformações recentes que em grande parte, resultaram das políticas de ajuste que impuseram na década anterior. (BACKX, 2006, p. 51)

Ainda que a expressão “mínimos sociais” apareça poucas vezes na política nacional de assistência social, entendemos ser esse um conceito que vai permear toda a orientação política da mesa. E só percebemos que ideia se faz de “mínimos sociais” ao estudarmos todo o resto proposto.

O que é importante, para o progresso da política social no Brasil, nesse sentido, é estabelecer um padrão civilizatório de mais alto nível de justiça social, e isso tem íntima vinculação com a política econômica, todavia, essa é uma outra questão.

### **3.1.4 Segurança de Rendimentos e Programas de transferência de renda**

Nesse momento focaremos no que diz respeito à proteção social no item da segurança de rendimentos, ou seja, trataremos especialmente dos programas de transferência de renda, e também de programas como o bolsa família, o plano Brasil sem miséria. Seguem abaixo trechos da legislação a respeito da segurança de

rendimentos, do BPC (Benefício de Prestação Continuada) e do Programa Bolsa Família:

A Segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã. (PNAS, 2004, p.25)

O BPC constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo [...] dirigido a pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, observado, para o acesso, o critério de renda previsto na Lei. [...] o BPC não deve ser tratado como responsável pelo grande volume de gasto ou como dificultador da ampliação do financiamento da assistência social. Deve se assumido de fato pela assistência social, sendo conhecido e tratado pela sua significativa cobertura [...] O BPC é processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório que dá ao Brasil lugar significativo em relação aos demais países que possuem programas de renda básica, principalmente na América Latina. (PNAS, 2004, p. 28)

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício (BPC), considera-se:

I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;

II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da LOAS. Podemos traduzi-los como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia, que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de

desvantagem pessoal ou a ocorrência de incertezas que representam perdas e danos. Hoje os benefícios eventuais são ofertados em todos municípios, em geral com recursos próprios ou da esfera estadual e do Distrito Federal, sendo necessária sua regulamentação mediante definição de critérios e prazos em âmbito nacional. (PNAS, 2004, p. 29)

Muito se tem discutido a respeito desta temática, transferência de renda. As discussões perpassam o que alguns chamam a crise da sociedade salarial, transferência de renda como papel integrador às políticas sociais, etc. Nossa intenção aqui é realmente identificar a concepção política que rege a noção acerca da transferência de renda na assistência social brasileira, e o que isso pode acarretar.

A grosso modo, a transferência de renda caracteriza-se por ser um modo de complementar (para quem “não consegue” através do mercado suprir suas “necessidades básicas”) ou cobrir (para quem está fora do mercado formal de trabalho) condições mínimas de vida. Trata-se de uma tentativa de resposta às mudanças no mercado de trabalho, pretendendo reduzir as consequências do ajuste econômico que se iniciou no período anterior, inaugurando o que Vieira (2004) denomina de “política social minimalista”. (BACKX, 2008, p.49)

Esse é o entendimento que fica claro ao tratamos da transferência de renda na condição de segurança de rendimento segunda a política nacional de assistência social brasileira. Daí surgem algumas questões que podemos trazer para nossa avaliação.

Primeira coisa que precisamos destacar que,

Somente o benefício de prestação continuada se caracteriza como mecanismo de transferência de renda tradicional, vinculante e sistemático; (3) todos os programa que implicam transferência de renda estão sendo incorporados ao Programa Bolsa Família; A Lei 10.836/2004 e o Decreto 5.209/2004 (relativos, respectivamente, à criação do Programa Bolsa Família e sua regulamentação) são taxativos: a concessão do benefício não gera direito adquirido. (BACKX, 2008, p. 53)

O BPC extremamente legítimo como uma segurança de rendimento garantida por lei, àquele que é incapacitado para atividade laboral e para idosos com mais de 65 anos de idade, é um programa de transferência de renda que está de acordo com a proposta de proteção social da assistência social; todavia, é o único. Esta é uma questão importante a se considerar. O Programa Bolsa família não faz parte da legislação oficial da assistência social como um direito social garantido, o PBF é um programa de

governo, que pode muito bem acabar a qualquer momento, pois está vinculado a uma política econômica de governo, depende de recursos orçamentários e do interesse político da fração de classe que está em poder do Estado. Nesse sentido, como o auxílio do Bolsa Família não se constitui como um direito, se o benefício for suspenso o trabalhador fica sem nenhuma outra forma de proteção social, o que é extremamente prejudicial ao um Estado de bem estar. Segue trecho da legislação acerca do PBF:

DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004.

Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2002.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento

I - O benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - O benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

Segundo o site oficial do Ministério de Desenvolvimento Social, o Programa Bolsa Família atende cerca de 13 milhões de famílias no Brasil, quando o BPC atende aproximadamente 3,6 milhões de beneficiários. Esses dados mostram que somente cerca 23% da população brasileira se beneficia de transferência de renda. Todavia, nosso propósito é avaliar politicamente a legislação da assistência social, e o fato de a legislação da Assistência Social brasileira não garantir legalmente uma renda mínima à população nos diz respeito e isto precisa de nossa observação.



Do ponto de vista da estrutura de funcionamento do MDS, o Bolsa Família não faz parte da assistência Social; contudo, de nosso ponto de vista, o programa pode ser considerado integrante dessa política. Trata-se de um benefício não contributivo, localizado no âmbito da segurança de renda, que constitui uma das seguranças a serem afeiçoadas pela Política Nacional de Assistência Social. (SITCOVSKY, 2012, p.237)

A nossa política de assistência social considera que a segurança de rendimentos é um auxílio monetário que só deve ser destinada aquele indivíduo que, por alguma circunstância, não pode assegurar sua sobrevivência, e diz ainda ser o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã (PNAS, 2004, p.25). Ou seja, a concepção ideológica da transferência de renda já está revelada aqui, aquele indivíduo que não consegue suprir suas necessidades básicas através do mercado será atendido pela assistência social, para que possa se reproduzir socialmente. A concepção e a formulação política da segurança de rendimentos e transferência de renda da política nacional de assistência social foram feitas de forma conservadora.

Contudo, precisamos ir além dessa observação. O que pensamos sobre “segurança de rendimentos”, ou que se deve fazer com a “transferência de renda”? Não podemos fugir de uma realidade, que precisa estar presente em nossa análise, a saber, os programas de transferência de renda exercem papel econômico e político.

Não podemos nos contentar com a restrição, a seletividade e a concepção minimalista de renda presentes na legislação do programa. Todavia, devemos também considerar que, num país de miseráveis, a transferência de renda serve de um suspiro para os setores mais oprimidos da sociedade. Entendemos, no entanto, que os programas de transferência de renda servem a dois propósitos: 1- Protege e legitima o capital, 2- Atende às necessidades de indivíduos em condições precárias.

A segurança de rendimentos se torna importante ao Estado na impossibilidade de garantir direito ao trabalho – quer pelas condições que assume o trabalho no capitalismo, quer pelo nível de desemprego estrutural no qual nos encontramos, ou, ainda, pela orientação da política econômica posta em prática nosso país (SITCOVSKY, 2008, p. 156)

O Estado amplia seu campo de atuação na medida que também assume os aptos. Ou seja, em tempos de crise, os pobres sobre os

quais incide a assistência social são;. Os miseráveis, desempregados, desqualificados para o trabalho, os trabalhadores precarizados, além dos tradicionalmente considerados inaptos para as tarefas laborais. Contraditoriamente, restringe o acesso, impondo critérios, a exemplo do limite de ¼ de salário mínimo, promovendo, como afirmamos anteriormente, as políticas de exceção. Ao assumir os trabalhadores expulsos do mercado de trabalho formal, o Estado busca (re)inseri-los, através dos programas de requalificação profissional, emprego e renda, dentre outros.(SITCOVSKY, 2008, p.157)

Marcelo Sitcovsky (2012) segue fazendo uma análise interessante, se utilizando de Marx, afirmando que a transferência de renda interfere na reprodução da superpopulação relativa de tipos flutuante, latente e estagnada. Na base da população estagnada, encontra-se a parte da superpopulação relativa que habita a esfera do pauperismo:

Finalmente, o mais profundo sedimento da superpopulação relativa vegeta no inferno da indigência, do pauperismo. Pondo-se de lado os vagabundos, os criminosos, as prostitutas, o rebotalho do proletariado, em suma, essa camada social consiste em três categorias. Primeiro, os aptos para o trabalho. Basta olhar as estatísticas inglesas referentes ao pauperismo para se verificar que seu número aumenta em todas as crises e diminui quando os negócios reanimam. Segundo, os órfãos e filhos indigentes. Irão engrossar o exército industrial de reserva, e são recrutados rapidamente e em massa para o exército ativo dos trabalhadores em tempos de grande prosperidade, como em 1860, por exemplo. Terceiro, os degredados, desmoralizados, incapazes de trabalhar. São, notadamente, os indivíduos que sucumbem em virtude da adaptação, decorrente da divisão d trabalho; os que ultrapassam a idade normal de um trabalhador; e as vítimas da indústria, os mutilados, os enfermos, viúvas etc., cujo número aumenta com as máquinas perigosas, as minas, as fábricas de produto químico etc. O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. (MARX, 20xx, p.748, *destaque em parêntese nosso*)

Ora de fato, assim essa mediação posta pelos programas de transferência de renda é a favor do capital. Todavia, mudemos o nosso olhar, a fim de alcançar aquilo que pode ser benigno à perspectiva da classe oprimida pelo capital.

na medida em que possibilita, ainda que precariamente, o acesso a bens de consumo. [...] É sabido que, na maioria dos casos, os benefícios pagos pela política de assistência social, através dos programas de transferência de renda, acabam assumindo um importante peso na renda, quando não, a única fonte de renda das muitas famílias nas localidades longínquas do Brasil [...] A política de assistência social, via transferência de renda, tem se constituído um

elemento de acesso a bens e serviços circunscrito no circuito de compra e venda de mercadorias. (SITCOVSKY, 2008, p. 154, 155)

Como o próprio Sitckovsky coloca, a PBF e o BPC tem servido para inserir à sociedade burguesa, parte da população que se encontra em situação de pobreza e extrema pobreza, ainda que a concepção destes conceitos seja extremamente minimalista, conforme veremos a seguir. Todavia, a transferência de renda tem permitido a melhoria das condições de vida de uma parcela significativa da população brasileira. Isso, sem dúvida alguma, ainda que paliativo, é positivo numa perspectiva de favorecimento da classe trabalhadora. A condição dessa camada da classe trabalhadora apontada por Marx é quase desumana, portanto, com necessidades que precisam ser atendidas.

A transferência de renda é uma política compensatória, de distribuição de renda pelo Estado. Sabemos, todavia, que segundo estudos, especialmente de Bosquetti (2009)<sup>2</sup>, sobre o financiamento da assistência social, quem paga essa conta é a própria classe trabalhadora. O próprio Marx já anunciava que “o Pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe média inferior”. (MARX, 20xx, o. 748)

Numa perspectiva ainda mais democrática, a segurança de rendimentos teria de ser universal e num padrão um tanto quanto mais elevado do que a política Brasileira estabelece, sendo financiada especialmente pela classe dominante, detentora dos meios de produção, colocando assim todas as classes sociais em acesso à parte da parcela de riqueza socialmente produzida. Uma política de proteção social que deveria ser acompanhada de uma política de pleno emprego, de serviços sociais e de proteção social de qualidade elevada e não em substituição a estas coisas. Além disso, o grande problema dos programas de transferência de renda são os critérios estabelecidos para o

---

<sup>2</sup>“a partir da identificação das fontes de financiamento é possível compreender a origem dos recursos e identificar “quem paga a conta” na garantia de políticas sociais. As fontes de financiamento revelam se o recurso é proveniente de impostos que sobrecarregam os trabalhadores (e nesse caso são regressivas) ou se oneram os empregadores e o capital (nesse caso podem ser progressivas e contribuir para redistribuir renda). No Brasil, a estrutura tributária e orçamentária das políticas sociais tem uma tendência a onerar os assalariados com baixo e médio rendimento, o que contribui para manter e aprofundar a concentração de renda e aumentar as desigualdades sociais. Esse é um dos elementos que faz com que as políticas sociais brasileiras não tenham fortes impactos na redistribuição e desconcentração de renda. Além da identificação dos impostos que originam os recursos, pode-se verificar sua procedência (impostos municipais, estaduais ou nacional), se estão alocados em rubricas específicas nas leis orçamentárias, se há vinculação entre receitas e despesas, o que pode garantir continuidade e manutenção da política e/ou programa social avaliado.” (Boshcetti, 2009, p. 12 - 13)

acesso à transferência de renda, que são extremamente criteriosos, limitados e seletivos. Circunstância essa que discutiremos no ponto a seguir.

Sabemos, todavia, que estas medidas de transferência de renda, não resolvem o problema da apropriação privada dos meios de produção e da propriedade privada, os fundamentos do capitalismo.

Embora importantes para a sobrevivência da população indigente, entendemos que esse somatório de programas e políticas sociais, não contribuirá para diminuir as desigualdades sociais no Brasil, já que a pobreza e a miséria configuram um problema histórico-estrutural que não poderá ser revertido com ações pontuais e emergenciais, tais como as apresentadas aqui. (PASTORINI, 2005, p.8)

Para concluir, percebemos que a legislação acerca da transferência de renda a fim de assegurar a segurança de rendimentos é um ponto frágil dessa política. Primeiro porque só garante oficialmente como direito o BPC, deixando outros programas à margem. Segundo porque se considerarmos toda a legislação acerca dessa temática, observamos uma aproximação com as proposições de intervenção social neoliberais, pela falta de legislação e garantia de direitos, bem como a focalização e seletividade de certos programas.

### **3.1.5. Sistema Não Contributivo, Universalização x Seletividade**

A Assistência Social brasileira é reforçada na lei também como um sistema de proteção social não contributiva, como forma de distinguir, por exemplo, do caráter da previdência social brasileira, sistema de proteção social que é realizada mediante contribuição. Os benefícios previdenciários ou do seguro só são acessíveis quando alguém se “filia” à previdência e paga uma quantia determinada mensalmente. Portanto, essa proteção é contributiva porque destina aos filiados e não à população geral. Não significa que a assistência social, como outras políticas sociais, opere uma doação, entregue um bem a alguém financiado pelo orçamento público. O fato de a política de assistência ser não contributiva significa que não é exigido pagamento específico para oferecer a atenção de um serviço. O acesso é custeado pelo financiamento público, cuja receita vem de taxas e impostos. Assim, os custos e o custeio são rateados entre todos os cidadãos (SPOZATI, 2007, p.22).

O sentido de não contributivo é relativo à sociedade de mercado. Nesse tipo de sociedade, onde vivemos, concordando ou não com seus princípios (diferentemente da sociedade indígena, por exemplo), o acesso ao que precisamos é feito por meio de compra e venda de mercadorias. No caso, é uma sociedade regida pelo dinheiro e pela mercadoria. O sentido de não contributivo significa do ponto de vista econômico o acesso a algo fora das relações de mercado, isto é, desmercantilizado ou desmercadorizado.(SPOZATI, 2007, p.23)

Conforme coloca Spozati, a assistência social é não contributiva, mais temos de ir além, pois somado a esse entendimento, a assistência social brasileira possui o princípio de universalidade, é política direcionada a todo aquele que necessitar. Temos aí uma questão, a questão da universalidade x seletividade.

Art. 3º São princípios organizativos do SUAS:

I - universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;

II - gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso);

Nesse ponto temos uma contradição, conforme já mencionado anteriormente, a legislação da política nacional de assistência social foi construída num largo período, e possui em suas linhas o resultado de um embate ideológico, o que a faz em certos momentos contraditória.

Ora se escrito está que a política é universal, a quem dela necessitar, sem exigência de comprovação vexatória de sua condição ou contrapartida, como explicamos o bolsa família? Eis aí a contradição, mas engana-se que isso diz respeito somente a esse programa de transferência de renda, que se coloca fora da legislação da PNAS. Essa questão coloca em foco todas as ações, serviços ou programas realizados pela política. Essa questão vai além de uma contradição semântica ou conceitual. Entendemos que neste ponto está a principal ação do ideal neoliberal na política nacional de assistência social.

Como já vimos neste trabalho, a política nacional de assistência social se coloca como política social, direito do cidadão e dever do Estado, que garante a segurança de acolhimento, convivência e rendimentos, e tem como princípio a universalidade, sendo oferecida a quem necessitar, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória de sua condição. Neste sentido, se tomarmos o *universal* como um conceito

que abrange toda a população brasileira, como faz a saúde, toda a população brasileira poderia participar dos projetos e programas da assistência social. Programas da assistência social como Bolsa Família, Atenção à Pessoa Idosa, Atenção Integral à Família, Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência, Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, etc., bem como todos aqueles projetos que são ofertados pelos CRAS e CREAS, por exemplo, estariam disponíveis a todo aquele que achar que tem necessidade de tal serviço, por uma simples escolha pessoal.

Todavia, sabemos que não é esta a proposta da assistência social brasileira, na verdade, a Política é bem clara quanto aos seus critérios para que um cidadão participe ou usufrua o que ela oferece, tanto que se estabelece público alvo, em que casos será concedida e seus programas, aí o que parece mais grave, estabelecem critérios de seletividade muito bem acurados. Temos que refletir, o problema é somente conceitual, de se chamar universal? O problema está em estabelecer critérios para o acesso? Percebe-se que o “a quem dela necessitar” tem sido tratado de forma objetiva e restrita.

O sistema de proteção social brasileiro continua universal do ponto de vista do marco legal, mas que tão concepção não conhece a existência real, pois o que se verifica é uma crescente tendência de que a política social é algum tipo de ação voltada para os pobres ou “excluídos” e, por isso, deve ser focalizada. Diante de tal assertiva as controvérsias entre universal e focalizado não se resumem a escolhas que governantes fazem diante de recursos parcos e demandas cada vez maiores, nem representam apenas divergências ideológicas, são expressões de concepções teóricas distintas. (MAURIEL, 2012, p. 180)

Todavia, como estamos avaliando a política nacional de assistência social, temos que nos sustentar no que diz sua legislação. Utilizar-me-ei a seguir de duas citações de Boschetti e Teixeira que expõe uma concepção sobre o princípio da universalidade e a relação com a focalização e seletividade.

O princípio da universalização garantido legalmente indica que a assistência social deve ser entendida e implementada tendo como horizonte a redução das desigualdades sociais (Pereira, 1996). Isto não significa que os direitos assistenciais devam ser garantidos a todos, pobres e ricos indiscriminadamente, mas que eles devem agir no sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo de bens, serviços e direitos que são patrimônio de todos, viabilizando-se mediante a vinculação orgânica da assistência social com as demais políticas econômicas e sociais. A universalidade assume, assim, dois sentidos. O primeiro, de garantir o acesso aos direitos assistenciais a todo o

universo demarcado pela Loas, ou seja, a todos aqueles que estão dentro das categorias, critérios e condições estabelecidos por ela; e o segundo de articular a assistência às demais políticas sociais e econômicas, tendo como perspectiva a inclusão dos cidadãos nos bens e serviços prestados pelas demais políticas sociais. A assistência social e demais políticas sociais instituem, assim, um sistema de proteção social que deve ser contínuo, sistemático, planejado, articulado, com recursos garantidos no orçamento público das três esferas governamentais, com ações complementares entre si, evitando o paralelismo, a fragmentação e a dispersão de recursos. [...]. Enquanto uma política setorial ela não tem (e nem deve ter) a função de dar respostas cabais à pobreza. Seu horizonte deve ser o da sua inserção efetiva num projeto de desenvolvimento econômico e social, tanto local quanto nacional. (BOSCHETTI, TEIXEIRA, 2013, p.3)

### Sobre focalização e seletividade,

A focalização, contrariamente ao pensamento corrente, não pode ser entendida apressadamente como sinônimo de seletividade. Em seu sentido vernacular, significa pôr em foco, fazer voltar a atenção para algo que se quer destacar, salientar, evidenciar. A focalização, nesse sentido, pode ser compatível com a universalização: no universo de pessoas atendidas em creche, por exemplo, é preciso focalizar aquelas crianças desnutridas com ações para combater a desnutrição. Focalizar, nessa direção, não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aquelas que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades. A focalização passa a ser negativa quando, associada à seletividade, restringe e reduz as ações. Tais questões não decorrem de um preciosismo conceitual. Sua importância e significado derivam do fato de que tais conceitos têm sido utilizados operacionalmente para caracterizar ou orientar as políticas sociais e mais especificamente a assistência social. E, na maioria das vezes, com interpretações equivocadas, distorcidas ou intencionalmente adotadas como sinônimo de modernidade. (BOSCHETTI, TEIXEIRA, 2013, p.4 )

Boschetti e Teixeira, nesse texto, estão tratando da política social num contexto de predominância das forças antidemocráticas do capitalismo, conseguindo enxergar, todavia, a política social, especialmente a assistência social, como um meio de reduzir o pauperismo promovido pelo avanço do capital. Entretanto, os resultados a longo prazo, dessa focalização que pode ou não ser compatível de como a universalização precisa ser melhor analisada.

A produção de Célia Kerstenetzky, no âmbito da economia política, tem sido muito citada e usada para guiar o debate. Ressaltamos, todavia que a obra da professora tem claramente um viés Weberiano, cedendo à construção, do que ela mesma chama de

cenários “ideais-típicos”, articulando concepção de justiça social e política social. Na concepção de Kerstenetzky,

Em síntese, é possível, pois, combinar focalização e universalização com duas concepções de justiça alternativas, aqui denominadas de fina e espessa. O conjunto de cenários “ideal-típicos” resultante seria:

- (1) concepção fina de justiça com ênfase na focalização: residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima — como parece ser a experiência norte-americana;
- (2) concepção fina com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde básicas — como parece ser a experiência inglesa;
- (3) concepção espessa de justiça com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde universais e generosas — como parece ser a experiência escandinava;
- (4) concepção espessa com ênfase na focalização: alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa — cenário hipotético, porém plausível. (KERSTENETZKY, 2006, p. 572)

Kerstenetzky tem razão quando diz que a concepção de justiça social influi na concepção de política social. Mas precisamos ir além, e deixar claro que, por sua vez, a concepção de Estado é o que dita a concepção de “justiça social”. A concepção nº4, todavia nos parece contraditória, e é a que se tem tentado fazer com a política nacional de assistência social, ou que alguns também se referido como welfaremix, uma mistura de tipos de estado de bem estar-social, que na verdade mostra a desconstrução ou degradação gradual de políticas progressistas e democráticas pelo neoliberalismo. Contudo, a autora consegue articular os conceitos e nos mostra como se pode relacionar focalização e universalidade em prol de um objetivo político-econômico. Na verdade universalização e focalização não são necessariamente conceitos excludentes. (BACKX, 2008, p.

Para finalizar este assunto, entendemos que uma política social inserida na dinâmica capitalista vai sempre sofrer com limitações, a assistência social em especial, devido a seu caráter de política de proteção social não contributiva, é algo “natural” que tenha foco ou focalização em determinados setores. Todavia, quando esta focalização se torna seletividade, e os critérios de acesso são cada vez mais restritos, temos um problema para o processo de justiça social. Na política nacional de assistência social, temos uma luta, uma disputa em seu interior, se por um lado, e em alguns textos legais se afirma como universal e oferece serviços a quem necessitar, os critérios para avaliar



quem necessita se mostram restritos, focando ou selecionando, apenas aquele que é considerado pobre ou incapaz de buscar serviços básicos no mercado.

### **3.2. Concepção de Gestão**

O segundo eixo trata da concepção de gestão presente nos textos legais. Portanto, entendemos como fundamental a avaliação da relação Estado e Sociedade Civil, presente na política nacional de assistência social; o binômio descentralização e participação popular e o debate em torno dele; concluindo com a avaliação da política de recursos humanos apresentada na legislação das assistência social, especialmente através das NOB/SUAS e RH.

#### **3.2.1. Relação Estado e Sociedade Civil**

Nesse ponto nos dedicaremos sobre a proposta contida na política no que diz respeito à relação do Estado com a Sociedade Civil.

A forma de gestão no sistema descentralizado e participativo proposto pela LOAS, em seu capítulo III, artigo 6º, implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidade e no co-financiamento entre as esferas de governo e a sociedade civil. (PNAS, 2004, p.14)

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. (PNAS, 2004, p. 47)

No entanto, somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade. Esta prerrogativa está assegurada no art. 5º, inciso III, da LOAS.

Para tanto, a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas, com destaque para a formação de redes. A noção de rede tem se incorporado ao discurso sobre política social. Nos anos recentes, novas formas de organização e de relacionamento interorganizacional, entre agências estatais e, sobretudo, entre o Estado e a sociedade civil, têm sido propostas pelos atores sociais.

O imperativo de formar redes se faz presente por duas razões fundamentais. Primeiramente, conforme já mencionado, porque a história das políticas sociais no Brasil, sobretudo, a de assistência social, é marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo

das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros. (PNAS, 2004, p. 47)

Ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. (PNAS, 2004, p. 47)

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir uma lógica irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações. (PNAS, 2004, p.48)

“Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.” (NR) (Lei 12.435)

De acordo com os textos da Política Nacional de Assistência Social, o Estado é o responsável pela condução da política, para que a assistência social possa se constituir enquanto política pública. Transitando do acampo da ajuda, filantropia e benemerência para o da cidadania e dos direitos. Dessa forma, coloca que somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores

em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade. A primazia, contudo, não pode ser entendida como responsabilidade exclusiva do Estado, mas implica na participação ativa da sociedade civil nos processos de formulação e controle social de sua execução. Um discurso que não desresponsabiliza o Estado, mas não descarta a participação da sociedade civil tanto na formulação, quanto no controle das ações, e na prestação de serviços.

Conforme exposto acima, a PNAS reafirma como um dos seus eixos de estruturação a parceria entre Estado e sociedade civil. Relação essa que precisamos observar e analisar se não pode colocar em xeque a primazia do Estado quanto à condução da política. Dependendo do entendimento, a legislação pode reforçar a ideologia neoliberal do Estado Mínimo, retraindo o Estado do campo das políticas sociais e ampliando a transferência de responsabilidade para a sociedade civil no campo da prestação de serviços. Desta forma, pergunta-se: que tipo de relação (ESTADO/SOCIEDADE CIVIL) está prevista nos textos legais?

Segundo a política, a administração pública deve desenvolver habilidades, como a formação de redes. Esta questão está apoiada sob a justificativa de que durante anos as políticas sociais brasileiras, em especial, a de assistência social, são marcadas pelas sobreposições ou paralelismo de ações, o que conseqüentemente gera uma dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros. Dessa forma, o que podemos entender até então, é que existe um avanço na tentativa de organizar e regulamentar a relação entre o público e o privado.

Mas adiante, a justificativa para a parceria E/SC é devido à gravidade dos problemas sociais brasileiros. Neste momento, é colocado que o Estado deve estimular a geração de espaços de “colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade” (PNAS, 2004, p. 41). Façamos uma observação aqui: o diagnóstico está correto, devido à fragilidade e até mesmo à quase inexistência de ações governamentais no âmbito da assistência social. Ao longo dos anos, o que se teve foi o surgimento de muitas instituições nessa área, instituições fortes e que podem ser bem aproveitadas, sendo realmente complementares à ação do Estado. Todavia, a política toma um tom diferente ao pregar o discurso da colaboração, o que pode dar profundidade ao modelo neoliberal, pois coloca um novo padrão para dar resposta à questão social, desresponsabilizando o Estado e auto-responsabilizando a sociedade para a função de

dar respostas à questão social. Tal questão pode desvirtuar a lógica de afirmação da assistência social como direito.

Há uma perspectiva de tendência liberal pós-moderna, que considera a sociedade civil como um bloco que busca acima de tudo interesses comuns, havendo a necessidade de olhar o mundo não mais a partir do antagonismo de classes, o que descaracteriza a existência de desigualdade na relação entre os proprietários da força de trabalho e os do capital, pois tudo gira em torno do “bem comum”.

Por conseguinte, as formas de enfrentamento das expressões da questão social, como a política social, e as resistências, como os movimentos sociais, são afetadas. O entendimento equivocado do papel da sociedade civil pode levar à despolíticação dos movimentos de organização social e à institucionalização das “rebeldias”. Ao prevalecer o discurso que homogeneiza os interesses de classe, transforma-se a sociedade civil em um “bloco idêntico”. Montañó (1999) faz a seguinte referência sobre a repercussão dessa concepção de solidariedade: “O que se oculta, portanto, neste fenômeno de auto-responsabilização dos usuários particulares é um verdadeiro processo de desresponsabilização estatal (e do capital) com as respostas às sequelas da questão social” (MONTAÑO, 1999, p. 71).

De maneira geral, a política postula que a intenção é que as redes (formadas por instituições parceiras) não venham a substituir a ação do Estado, e que ela deve sim, ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade, e que o Estado é o “coordenador” desse processo de articulação, tratando essa estratégia como forma de garantir a integralidade de atendimento à população. A adoção desse procedimento, todavia, traz riscos para o entendimento da assistência social como política pública e direito social. Pois, como afirma Guimarães (2009, p.86) o Estado não esclarece como a concretização da transferência do campo da filantropia se dá para o campo dos direitos.

Portanto, pode-se concluir que existe uma tensão expressa no texto legal, nos que diz respeito à relação Estado e Sociedade Civil. Cabe ressaltar, que esta tensão não está somente na forma como uma instituição privada, prestando serviços com uma conotação de direito, mas também está no fato de admitir que o Estado deve contar com a “participação” da sociedade “colaboradora”. Como citado anteriormente, tal posicionamento pode remeter a política a uma perspectiva neoliberal, num entendimento oriundo de uma concepção de Sociedade Civil que em nosso entendimento é equivocada. Contudo, vejo que o sentido geral dado a esta questão na

legislação da assistência social é que a responsabilidade na condução e na prestação de serviços da assistência social é de responsabilidade público-estatal.

### **3.2.2. Descentralização e Participação Popular**

Um dos pontos mais diferenciados e comentados a respeito da Política Assistência brasileira se trata de sua descentralização político administrativa. Sobre estas questões, selecionaremos alguns artigos da legislação, especificando sempre a origem, a fim de tornar a leitura mais fácil, porém fidedigna aos documentos, pois se trata apenas do nosso método de exposição. A PNAS e a NOB/SUAS dispõe respectivamente:

A organização da Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e características socioterritoriais locais;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (PNAS, p.)

Capítulo I, Art. 2º São objetivos do SUAS:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, Estados, DF e municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários;

II - estabelecer as responsabilidades da União, Estados, DF e municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

III - definir os níveis de gestão, de acordo com estágios de organização da gestão e ofertas de serviços pactuados nacionalmente;

IV - orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social; (SUAS, 2005, p. 13)

Capítulo II, Art. 5º O Sistema Único de Assistência Social – SUAS se fundamenta na cooperação entre a União, Estados, DF e municípios e estabelece as respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas.

§ 1º A União, Estados, DF e municípios, conforme suas competências, previstas na Constituição Federal e na Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, assumem responsabilidades na gestão do sistema e na garantia de sua organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

§ 2º As responsabilidades se pautam pela ampliação da proteção socioassistencial em todos os seus níveis, contribuindo para a erradicação do trabalho infantil, para o enfrentamento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais, para a garantia dos direitos, conforme disposto na Constituição Federal e na legislação relativa à assistência social.

§ 3º O SUAS comporta quatro tipos de Gestão:

I - da União

II - dos Estados;

III - do Distrito Federal;

IV - dos Municípios; (SUAS, 2005, p. 15)

O princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de Assistência Social:

- na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situação similares de risco e vulnerabilidade;

- Na aplicação do princípio da prevenção e proteção pró-ativa, nas ações de assistência social

- No planejamento da localização da rede de serviços , a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos. (SUAS, 2005, p.89)

Estas passagens selecionadas servem para exemplificarmos o entendimento da política nacional de assistência social a respeito da descentralização político administrativa que ela propõe. De acordo com os textos supracitados, a política de assistência social deve ser expressa em cada nível da Federação. Em que pese as normas gerais e a coordenação sob responsabilidade da União. Enquanto a execução dos programas, é de responsabilidade dos Estados e Distrito federal, e dos Municípios. Tal estrutura organizacional e lógica de gerenciamento são utilizadas como formas de sobrepor ações nas três esferas de governo.

A professora Marta Arretche faz uma boa discussão a respeito da chamada “descentralização”. Ela diz:

O debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um de seus pontos centrais. Até muito recentemente, parecia reinar quase absoluto consenso em torno de suas virtudes e, por razões diversas, ao longo dos últimos anos, diferentes correntes de

orientação política têm articulado positivamente propostas de descentralização com diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais.

Como se sabe, na década de 80 ocorreram reformas de tipo descentralizador em um número expressivo de países. É certo que tais reformas foram realizadas segundo estratégias distintas, sendo as mais conhecidas a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação. (ARRETCHE, 2013, p.1)

A partir de perspectivas político-ideológicas distintas, passou-se a supor que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas. Tal consenso supunha que tais formas seriam mais desejáveis, pois viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. (ARRECTHE, 2013, p.1)

Para aqueles que têm um ideário da radicalização democrática, a descentralização representa uma estratégia pela qual se criam instituições (ou se confere poder efetivo a elas), onde há a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Para Borja (op. cit., p. 11),

fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional. Não se trata, para ele, de eliminar as antigas instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições que fortaleçam a democracia de base territorial. (ARRETCHE, 2013, p.1 )

Mas isto não é uma visão unilateral. Para outra corrente de opinião, vinculada aos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica, portanto, da sociedade civil, que na concepção liberal é quase que sempre sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo. (ARRETCHE, 2013, p.1 )

*É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu carácter, e não a escala ou âmbito das decisões.* Pode parecer ingênuo afirmar [...], mas o simples fato de determinadas questões ou políticas serem geridas (e/ou terem seus mecanismos decisórios processados) pelo nível central não é indicador de uma gestão menos (ou mais) democrática.[...] Isto não significa que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não possa ser um elemento de radicalização e aprofundamento da democracia nas circunstâncias atuais. Mais que isto, faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à

participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo. No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir. (ARRETCHE, 2013, p.1)

Soares (2002) tem feito algumas considerações a respeito da descentralização nas políticas sociais, geralmente tomando com um preceito neoliberal, entendendo que a descentralização tem se caracterizado pela mera transferência de responsabilidades sobre serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo, a fim de transferir um problema (SOARES, 2002, p. 77). Pensando dessa forma tem chamado o processo de descentralização dos serviços sociais de “descentralização destrutiva”.

De um lado se tem o desmonte das políticas sociais existentes-sobretudo aquelas de âmbito nacional – sem deixar nada em substituição; e de outro se delega aos municípios as competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários. Em todos os âmbitos da política social [...] em que essa estratégia foi acompanhada por um desmonte, o resultado foi um agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços. (SOARES, 2002, p. 83)

Achamos importante então tomar um posicionamento a respeito disso. A descentralização não é, portanto, um valor em si, ela não se traduz diretamente em democratização, nem tampouco liberalização (SOUZA FILHO, 2011, o. 232).

Ela somente se traduz em forma democrática se expressa um processo de participação e viabilização do controle das ações públicas e se for operacionalizada pelo governo central, garantindo aos níveis subnacionais recursos financeiros, apoio técnico e diretrizes gerais. [...] A orientação política e as condições institucionais mediarão a efetivação de um processo de descentralização, ponderando suas possibilidades para fortalecer ou não o processo democrático, (SOUZA FILHO, 2011, p. 231, 232)

De acordo com a PNAS, a política de assistência social deve ser expressa em cada nível da Federação, em que as normas gerais e a coordenação são de responsabilidade da União, enquanto a execução dos programas é de responsabilidade do Estado, Distrito Federal, e dos municípios. Tal estrutura organizacional e lógica de



gerenciamento são utilizadas como formas de não sobrepor ações nas três esferas de governo.

Vale ressaltar que até então estes serviços eram prestados de forma dispersa, fragmentária e multiforme. Neste sentido, a criação do SUAS pode viabilizar uma normatização, organização (no sentido de romper com a sobreposição de papéis), racionalização e padronização dos serviços prestados, inclusive considerando as particularidades regionais e locais. Aqui cabe ressaltar dois aspectos contemplados com a instituição do SUAS: a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante, cujo traços principais são a ideologia do favor, da ajuda, da dádiva, aliados às práticas fisiológicas e ao nepotismo; a outra refere-se à superação da ideologia da caridade e do *primeiro-damismo* através da criação de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da Assistência Social, como dão indícios as competências requeridas para a implementação da proposta. (MOTA, MARANHÃO, SITCOVSKY, 2008, p. 190-200)

Ainda segundo a política nacional de assistência social,

O Luas, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política nas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes papel tem o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS, 2004, 32)

Dessa forma a reorientação da política de assistência social para implementação do processo de descentralização é uma orientação progressista, pois repassa para os outros entes federativos atribuições que antes eram concentradas no governo federal, após anos de centralismo aprofundado pelo regime militar. No entanto, cabe ressaltar que tal descentralização não deve acontecer somente com a transferência de responsabilidades, pois esta deve ser acompanhada também pelo correspondente repasse de recursos para dar sustentabilidade à política. Portanto, a descentralização prevista na PNAS para estar em consonância com a LOAS, deve ser tanto política, quanto administrativa.

Caso a política de assistência social priorize somente uma descentralização administrativa, esta estará sendo contrária a preceitos democratizantes, conforme elucidada Oliveira,

Pensada numa perspectiva meramente administrativa, a descentralização das políticas públicas nada mais significa do que a desconcentração de tarefas e atribuições, seja no nível central para os demais níveis de governo, seja do Estado para a sociedade, sem que eles se repassem recursos e poder decisório. [...] Essa forma de descentralização, característica da ideologia neoliberal, associada às suas estratégias de privatização e focalização, pretende reorientar o gasto social público, tarefa que cumpre eficazmente, reduzindo o atendimento às demandas sociais. (OLIVEIRA, 2003, p.127)

Sendo assim para se efetivar realmente um elemento democrático, o princípio da descentralização deve implicar na existência de uma pluralidade de níveis de decisão exercida de forma autônoma pelos órgãos independente do centro. Consequentemente, não deve ser vista somente como delegação de competência, sem deslocamento de poder decisório. Ou seja, para se efetivar enquanto elemento progressista, a descentralização deve ocorrer tanto nos aspectos políticos decisórios, quanto nos processos administrativos e gerenciais.

Portanto, a descentralização administrativa está nesta política vinculada à descentralização política, criando um binômio Descentralização-participação. (SOUZA FILHO, 2011, p. 231).

A descentralização na PNAS foi pensada como forma de permitir a redistribuição do poder, deslocando os centros de tomada de decisão locais mais próximos da população. Esta organização está ligada a perspectiva socioterritorial, contribuindo para reconhecer as particularidades de cada Município, suas demandas e especificidades da população que nele vive. De acordo com Guimarães, os indicadores sociais dos territórios, como apresenta a PNAS, funcionam como mecanismos fundamentais na percepção dos problemas locais, possibilitando a proximidade com as necessidades da população residente nas áreas (2009, 28)

A prática da descentralização oferece melhores condições para a participação popular na gestão da coisa pública, havendo mais proximidade, há mais facilidade de comunicação e de interação: As ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas diretamente pela população. Ou seja, a descentralização contribui para a aproximação do Estado com a população, “possibilitando-lhe uma ação fiscalizatória

mais efetiva, permite maior racionalidade nas ações, economia de recursos e maior possibilidade de ação *intersectorial e interinstitucional*” (YAZBEC, 2004, p.16)

Esse acompanhamento ocorre através dos conselhos setoriais que existem tanto nos municípios, quanto nas outras esferas de governo, e são considerados formas básicas de mediação entre sociedade civil e o poder executivo. Dessa forma a descentralização, em conjunto com a territorialização, que leva em consideração os indicadores sociais locais, aliada à participação popular, através dos conselhos de composição paritárias entre sociedade civil e governo, se tornam elementos que viabilizam o processo democrático de elaboração e execução das políticas sociais.

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo conselho, do Plano de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede sociassistencial. Portanto, Conselho, Plano e Fundo são elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social. (PNAS/2004)

Art. 108. São instâncias de deliberação do SUAS:

- I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social

Parágrafo Único. As Conferências de Assistência Social definem as diretrizes para aperfeiçoamento da Política de Assistência Social. (NOB SUAS)

Art. 109. A participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo.

Art. 110. São estratégias para o fortalecimento dos conselhos e das conferências de assistência social e a promoção da participação dos usuários:

- I – fixação das responsabilidades da União, Estados, DF e municípios para com o controle social;
- II - planejamento das ações do conselho de assistência social;
- III - participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, estadual, distrital, regional e nacional;
- IV – convocação periódica das conferências de assistência social;
- V - ampliação da participação popular. (NOB SUAS)

Art. 111. As conferências de assistência social são instâncias que têm por atribuições a

avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 114. Os conselhos de assistência social são instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios com caráter permanente, e de composição paritária entre governo e sociedade civil.

§1º A União, os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão instituí-los através de edição de lei específica.

§2º No exercício de suas atribuições, os conselhos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, prestados pela rede socioassistencial. (NOB SUAS)

Começamos a elucidar aqui o papel do controle social na política nacional de assistência, que como principais espaços públicos de participação e controle social, possui institucionalizados os fóruns da sociedade civil, as conferências e os conselhos. Tratando controle social como controle da sociedade sobre o Estado.

Esta afirmação baseia-se na teoria de Gramsci que apresenta uma concepção de Estado ampliado. Neste modelo de Estado perpassa interesse de classes, ou seja, como um conflitante que, apesar de conceber hegemonicamente os interesses da classe dominante, assumem demandas classes subalternas. É nesse campo colidente das Políticas Sociais que a sociedade capitalista constrói os consensos para legitimar os interesses da classe dominante. Nesse contexto, os movimentos progressistas organizados conseguem introduzir na Constituição Federal de 1988 a participação da sociedade nas diversas questões que se relacionam à esfera pública e ao controle das Políticas Públicas de modo particular (MARTINS, 2009, p.9)

Na conformação do Sistema único de Assistência Social, o mais privilegiado espaço público de participação popular onde essa participação se efetivará são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam forças a esse processo (PNAS, p.45)

A PNAS, pautada na LOAS, define que os conselhos tem como principais atribuições: a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seus financiamentos, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e a aprovação da proposta orçamentárias para a área e do plano de fundo, com a definição dos critérios de partilhados recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam,

disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, que está disposto na NOB/RH, e estabelecendo critério para o repasse de recursos financeiros.

Define-se ainda, a composição deste espaço de controle social. Os conselhos são paritários e têm, como representação da sociedade civil, os usuários ou organização de usuários, entidades e organizações de assistência social (instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviço), trabalhadores do setor.

Para tratarmos desse debate, passaremos pela discussão de democracia ou do processo de democratização. O que significa que democracia não é algo estagnado, mas um processo.

Coutinho (1997) define democracia como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle social.

Para o autor de inspiração gramsciana, neste mesmo texto a que nos referimos, dissertando acerca dos direitos civis, políticos e sociais, estabelece, ou se propõe a estabelecer uma relação entre a ampliação desses direitos, como um processo de democratização que contribui para a construção de uma nova sociedade, ou seja, estabelece como horizonte o socialismo.

Resumidamente, a democracia (ou democratização, como posteriormente formular Coutinho (1992), ao agregar a perspectiva lukacsiana que concebe a democracia como processo e não como estado) como valor universal pressupõe o entendimento de que ela “contribui para explicitar e desenvolver os componentes essenciais do ser genérico do homem (...) em diferentes formações econômico-sociais” (Coutinho, 1992, p.21). Ou seja, para o autor, a democracia é o instrumento que possibilita resolver determinadas situações oriundas das divergências existentes na sociedade (capitalista ou socialista) de forma mais positiva para o enriquecimento do gênero humano. (SOUZA FILHO, 2011, p.3)

A Inserção da classe trabalhadora nos conselhos pode ser extremamente útil ao processo de democratização das políticas públicas. Contribui para o que Coutinho chama de “socialização da política”, ou seja, para a crescente participação das massas na vida política, que a essência da democracia política. Este processo serve, ainda que em pequena escala, para a quebra do monopólio do poder, da apropriação individual do

poder do Estado (COUTINHO, 2208), e proporciona a participação da sociedade civil no controle do Estado.

A política de assistência tem em si uma perspectiva de participação da sociedade civil, mas essa participação não necessariamente é uma participação politicamente consciente, de acordo com Nogueira (2004) participação política realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. Teixeira (2002) chama de “participação cidadã” diz o autor:

O conceito de participação cidadã tenta contemplar, portanto, dois elementos contraditórios, presentes na atual dinâmica política: a) o “fazer ou tomar parte”, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do particular, mas significam espaço para heterogeneidade, diversidade, pluralidade; b) o elemento cidadania, no sentidocívico cujas dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres se procura enfatizar. (TEIXEIRA, 1997, p.194)

Todavia, esta participação continua sendo um mecanismo que possibilita debate e confrontação de propostas político-ideológicas divergentes. Um espaço público, mais uma vez nos prendemos a esta questão, garantido legalmente. Isto, em nosso entendimento, assinala conforme expõe Souza Filho (2007),

Esse tipo de participação pode estar relacionada a uma participação efetivamente política. O fato de a participação cidadã não ser uma participação política não significa que elas possam estar articuladas, muito pelo contrário, é fundamental que elas estejam articuladas para que se possa oferecer à participação cidadã uma orientação ético-política determinada. Nesse sentido, a participação como constituinte do mecanismo de controle social (participação cidadã) deve estar voltada para universalizar e aprofundar direitos, através de mecanismos que garantem a influência das classes subalternas nas deliberações políticas. (SOUZA FILHO, 2007, p.99/100)

Continuando nessa visão, Marilda Iamamoto também discorre sobre esta temática, mais especificamente acerca dos conselhos de políticas públicas, a autora afirma que são instâncias em que se refratam interesses contraditórios e, portanto, espaços de luta e disputas políticas. Sendo assim podem fazer avançar o processo de democratização das políticas sociais públicas (2010). Contudo, ressalta a contradição,

Permitem atribuir maior visibilidade às ações e saturar as políticas públicas das necessidades de diferentes segmentos organizados da sociedade civil, em especial os movimentos das classes trabalhadoras. Por outro lado, são espaços que podem ser capturados por aqueles que apostam na reiteração do conservadorismo político, fazendo vicejar as tradicionais práticas clientelistas [...]. (IAMAMOTO, 2010, 199)

Entender esta contradição é importante para nossa proposta de trabalho. Ainda que não entremos na discussão da prática na realidade brasileira, é importante enxergamos as contradições que cercam o debate dos “conselhos de políticas públicas”. Todavia, expressamos o nosso entendimento, que o espaço disposto à sociedade civil nos conselhos, conferências, etc., são espaços que podem servir para um maior avanço democrático na política nacional de assistência social, pois possibilitam a participação da classe trabalhadora na gestão da política, bem como o controle social.

### **3.2.3. A Política de Recursos Humanos**

Para falar a respeito da proposta de gestão, da estrutura administrativa que encontramos na política nacional de assistência social, temos que observar alguns pontos nos principais textos, quais sejam, PNAS 2004, NOB SUAS e especialmente a NOB/RH a norma operacional básica de recursos humanos do SUAS.

A NOB RH diz:

Para implementação do SUAS, aspectos importantes da gestão têm sido apontados como fundamentais: a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho. O SUAS vem se consolidando, e a gestão do trabalho na Assistência Social carece de uma atenção maior devido a sua importância para a consolidação do sistema. (NOB/RH, 2006, p.8)

2. Conforme consta na própria PNAS/2004, a Política de Recursos Humanos constitui eixo estruturante do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social. No entanto, é grande o desafio de estruturar este eixo do SUAS nessa política. A precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público sabidamente fragilizou a área da política de Assistência Social. (NOB/RH, 2006, p.10)

Sobre a descentralização e controle social nós já expomos nossa opinião. É importante ressaltar que isto também faz parte de uma proposta de gestão. Acerca da Política de Recursos Humanos, trataremos a partir de agora, e a partir dela

expandiremos nossa avaliação para a proposta de gestão contida nos textos legais da política nacional de assistência social.

No que diz respeito à temática dos “Recursos Humanos” na PNAS 2004, fica explícito o intuito de buscar um novo perfil profissional para o trabalhador da assistência social, que estes “superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para viabilizadores de direitos”. O que se observa é a tentativa de mudar o paradigma da assistência social brasileira marcada pelo clientelismo e pela caridade, também através da mudança de pensamentos dos trabalhadores e servidores da assistência social.

Isto poderia ser interpretado como uma culpabilização dos trabalhadores, mas o que na verdade se percebe é a intenção de superação do estigma que foi construído acerca do trabalhador da assistência social, como um trabalhador prestado de favor, de benesse, um trabalhador promovedor do paternalismo e clientelismo. Visto isso, se constroem princípios éticos para os trabalhadores da assistência social. Cabe ressaltar também que a fala é sempre na direção da expansão de direitos e para que o trabalhador da assistência tenha o entendimento da assistência social como um direito do cidadão.

#### PRINCÍPIOS ÉTICOS PARA OS TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. A Assistência Social deve ofertar seus serviços com o conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários;
2. Os princípios éticos das respectivas profissões deverão ser considerados ao se elaborar, implantar e implementar padrões, rotinas e protocolos específicos, para normatizar e regulamentar a atuação profissional por tipo de serviço socioassistencial.
3. São princípios éticos que orientam a intervenção dos profissionais da área de assistência social:
  - a) Defesa intransigente dos direitos socioassistenciais;
  - b) Compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais;
  - c) Promoção aos usuários do acesso a informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende;
  - d) Proteção à privacidade dos usuários, observado o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção e resgatando sua história de vida;
  - e) Compromisso em garantir atenção profissional direcionada para construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade;



- f) Reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social;
- g) Incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção;
- h) Garantia do acesso da população a política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios;
- i) Devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses;
- j) Contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados.

Para entender isso, temos que nos lembrar do histórico da assistência social, conforme vimos anteriormente. Mas a NOB/RH não se restringe só a ética e técnica do trabalhador, propõe uma mudança no paradigma da assistência social através da criação de um plano de carreira na área da assistência social, bem como prioridade o concurso público para suprir a demanda de trabalho.

O plano de carreira, ao contrário de promover atraso gerencial e inoperância administrativa, como alguns apregoam, “se bem estruturado e corretamente executado é uma garantia de que o trabalhador terá de vislumbrar uma vida profissional ativa, na qual a qualidade técnica e a produtividade seriam variáveis chaves para a construção de um sistema exequível”. (PNAS, 2004, p. 48)

E determina,

Valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público, esta deve ser a perspectiva de uma política de recursos humanos na assistência social, com ampla participação nas mesas de negociações. (PNAS, 2004, p. 48-49)

Mediante o exposto na PNAS 2004, um documento que dá as diretrizes para o funcionamento da assistência social com base na LOAS, fomos observar o que as NOB's nos revelam a esse respeito. A NOB RH é muito específica nesse sentido, de ter

como foco central ou único a política de recursos humanos. O que observamos no texto desta norma, referenda de forma fiel o disposto na PNAS. Vejamos alguns trechos:

9. Temos, então, que a essência da Assistência Social, inscrita tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LOAS, na PNAS/2004 e na NOB/SUAS, está baseada na noção de direito em sua concepção mais direta, tendo, pois, caráter de universalidade. A área da gestão do trabalho adquire uma nuance especial, pois implica diretamente na qualidade dos serviços socioassistenciais. Assim, está justificada a aprovação de uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos no âmbito do SUAS.

11. Integra a NOB-RH/SUAS uma Política de Capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitadas as diversidades regionais e locais, e fundamentada na concepção da educação permanente.

12. A criação de um Plano de Carreira, Cargos e Salários - PCCS é uma questão prioritária a ser considerada. Ele, ao contrário de promover atraso gerencial e inoperância administrativa, como alguns apregoam, “se bem estruturado e corretamente executado é uma garantia de que o trabalhador terá de vislumbrar uma vida profissional ativa, na qual a qualidade técnica e a produtividade seriam variáveis-chaves para a construção de um sistema exequível” (Plano Nacional de Saúde, 2004:172/173 e PNAS/2004).

13. Quando falamos sobre a responsabilidade dos entes públicos envolvidos, é certo que uma das principais funções desse instrumento é determinar e, portanto, tornar exequíveis as ações e procedimentos que cabem a cada um dos entes das três esferas de governo. Essa responsabilização depende, no entanto, da adesão dos gestores a esta Norma, da incorporação de suas diretrizes na sua legislação e organização administrativa próprias.

## II

2. Para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS.

4. Neste aspecto, é importante ressaltar o caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais, fazendo-se necessária a existência de servidores públicos responsáveis por sua execução.

5. Nos serviços públicos, o preenchimento de cargos, que devem ser criados por lei, para suprir as necessidades dos serviços deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social

(Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços.

A prioridade dada aos concursos públicos para a inserção de trabalhadores na assistência social possibilita uma autonomia relativa aos trabalhadores, o que entra em confronto com a comum prática coronelista encontrada em grande número de municípios brasileiros, ainda hoje.

A NOB/RH estabelece inclusive a vontade política de substituir os trabalhadores terceirizados por trabalhadores que se tornem servidores públicos via concurso,

7. Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados.
8. Planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público. (NOB/RH, p. 23)

A universalização e o aprofundamento de direitos de cidadania com dever do Estado e a estruturação de uma ordem classicamente burocrática, no sentido do fortalecimento das dimensões de formalidade, mérito e impessoalidade da administração pública, previstos na carta magna de 1988, mostram um caminho democrático a ser seguido do ponto de vista político e institucional, portanto, antagônico à hegemonia internacional da época e à história de desenvolvimento do Estado brasileiro e de sua ordem administrativa. (SOUZA FILHO, 2012, p. 50)

Outro fato importante, é que a NOB/RH regulamenta e organiza equipes de referencia de profissionais de acordo com a complexidade dos serviços prestados ou de acordo com o nível de proteção social que o centro de referência prestará. Estabelecendo a obrigatoriedade de alguns profissionais, ficando devendo ao não estabelecer a função de cada um deles dentro do processo de trabalho estabelecido.

A NOB/SUAS articula em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e

responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; e as instâncias que compõem o processo de gestão e controle e dessa política e como elas se relacionam [...] (SUAS, 2005, p.84).

Art 2º são objetivos do SUAS:

III - definir os níveis de gestão, de acordo com estágios de organização da gestão e ofertas de serviços pactuados nacionalmente;  
IV - orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social; (SUAS, 2005, p. 13)

Art. 6º Os Municípios que não aderiram ao SUAS na forma da NOB SUAS, aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, farão a adesão por meio da apresentação à Comissão

Intergestores Bipartite - CIB de seu Estado dos documentos comprobatórios da instituição e funcionamento do conselho, plano e fundo de assistência social, bem como da alocação de recursos próprios no fundo. (SUAS, 2005, p.14)

Das responsabilidades dos Entes:

XIV – dar publicidade ao dispêndio dos recursos públicos destinados à assistência social;

XV - formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e o orçamento da assistência social; (SUAS, 2005, p.17)

A ordenação administrativa disposta nos documentos é, portanto, muito ampla, conforme vimos em alguns artigos e trechos selecionados dos textos legais diversos, especialmente da NOB/Rh e da nova NOB/SUAS de 2012. Podemos observar, em síntese que estas normas dão corpo a um desenho institucional bem articulado, de lógica burocrática e com preceitos democratizantes.

Dessa forma, a estruturação de uma burocracia com sentido “universalista”, além de depender da existência de um Estado forte na área social que desenvolva políticas públicas voltadas para a distribuição de renda e riqueza, precisa ser constituída de forma a potencializar aspectos de sua racionalidade, como por exemplo: a) garantia de um certo nível de “mecanização”; b) o “direito ao cargo”; c) existência dos princípios das competências fixas, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos; d) realização da administração dos funcionários de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas; e) existência de regras impessoais como estrutura central do poder de mando e obediência, que envolva tanto o senhor legal típico quanto o corpo burocrático. (SOUZA FILHO, 2012, p.52)

Então, a NOB/RH e a NOB/SUAS regulamentam a respeito dos recursos humanos e dos preceitos que servem à condução da gestão da política nacional de assistência social (Controle social, descentralização, aprovação e gestão do orçamento, a publicização da informação; a proporcionalidade de recursos no fundo etc.) e dizem a respeito de uma proposta de gestão que possibilita a criação de uma estrutura burocrática para a assistência social. E como já discutimos nesse trabalho, a burocracia pode tender a uma orientação democrática, “impessoalidade” da estrutura burocrática, a possibilidade da burocracia colocar-se à disposição de diferentes interesses de dominação. (SOUZA FILHO, 2011)

## Conclusão

No percurso desta dissertação, estabelecemos fundamentos teóricos para a avaliação política da política nacional de assistência social. Começamos este trabalho trazendo a foco as concepções de Estado que orientam nosso debate. Começamos pela concepção de Estado do liberalismo clássico, passamos pela teoria social crítica de Marx e Gramsci e tratamos das concepções de socialdemocracia e neoliberalismo. Concluimos com a discussão sobre administração pública como forma de dominação, e nos apropriamos do debate acerca da burocracia presente em Weber e outros autores, entendendo esta como uma forma de administração que pode vir a servir para ampliação e universalização de direitos.

No momento seguinte, tratamos da trajetória histórica da assistência social no Brasil, caracterizando a dinâmica capitalista, bem como as características da gestão e da política social e a peculiaridade da assistência social em cada período.

Realizados os debates dos dois primeiros capítulos, estabelecemos categorias essenciais para uma avaliação política da política nacional de assistência social. Então, no capítulo 3, avaliamos os documentos principais da política, conforme colocamos em destaque na introdução deste trabalho.

Após considerarmos as categorias e conceitos levantados no capítulo anterior, aqueles que julgamos de maior relevância na orientação política e ideológica dos textos, a fim de avaliar politicamente a política nacional de assistência social, nos achamos agora em condições de concluir este trabalho.

Neste último capítulo a que nos referimos, portanto, destacamos, por exemplo, que em nossa concepção, a ideia da política de assistência social ser uma política pública, dever do Estado e direito do cidadão, está bem estabelecida em seus textos legais. Observamos ainda, que a assistência social está inserida no rol da seguridade social, e que a proteção social compreende, portanto, toda a seguridade social, ainda que, por algumas vezes, os textos pareçam afirmar a assistência social como principal forma de proteção social. Fundamentos importantes para uma política de orientação democrática.

Em nossa leitura, observamos a influência de formulações vem sendo difundida por organismos internacionais, especialmente aquelas ideias que são vinculadas à Amartya Sen, corroborando com o que observaram Maranhão (2012) e Mauriel (2013). Um tipo de formulação favorável a *hiperdimensionamento* do papel das capacidades dos

indivíduos para superação suas próprias condições sociais, o que contribui para um pensamento de não intervenção ou de intervenção mínima do Estado nas estruturas econômicas e sociais, a qual nos dispusemos a rebater sinteticamente. Destacamos também, a conceituação de mínimos sociais, ainda que a expressão “mínimos sociais” apareça poucas vezes na política nacional de assistência social, o conceito em questão tem uma importância ímpar, por poder influenciar e assim permear toda a orientação política da mesma. Como dissemos anteriormente, é importante para o progresso da política social no Brasil, nesse sentido, estabelecer um padrão civilizatório de mais alto nível de justiça social (SPOSATI, 1997).

Um ponto crítico, a meu ver, na política nacional de assistência social, é o tratamento dado à questão da segurança de rendimentos e à prática da transferência de renda. A nossa política de assistência social considera que a segurança de rendimentos é um auxílio monetário que só deve ser destinada àquele indivíduo que, por alguma circunstância, não pode assegurar sua sobrevivência, e diz ainda ser o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã (PNAS, 2004). Conforme dispusemos com maiores detalhes no momento em que tratamos disso, a concepção ideológica da transferência é direcionada àquele indivíduo que não consegue suprir suas necessidades básicas através do mercado, este será atendido pela assistência social, para que possa se reproduzir socialmente (SITCOVSKY, 2008). A legislação que diz respeito da concepção e formulação da política de segurança de rendimentos e transferência de renda foi feita de forma extremamente conservadora.

Todavia, ainda sobre esta questão, ainda que não possamos nos contentar com a restrição, a seletividade e a concepção minimalista de renda presentes em tais programas de transferência de renda, especialmente o bolsa família, devemos também considerar que num país de miseráveis a transferência de renda serve de um suspiro para os setores mais oprimidos da sociedade. Algo que precisa ser mantido e, mais do que isso, ser incorporado oficialmente a legislação da Assistência Social. Numa perspectiva ainda mais democrática, no nosso entendimento, a segurança de rendimentos teria de ser universal e num padrão um tanto quanto mais elevado do que a política Brasileira estabelece, sendo financiada especialmente pela classe dominante, detentora dos meios de produção, colocando assim todas as classes sociais em acesso à parte da parcela de riqueza socialmente produzida. Uma política proteção social que ainda assim deveria ser acompanhada de uma política de pleno emprego, de serviços sociais e de proteção social

de qualidade elevada e não em substituição a estas coisas. Sabendo, entretanto, que estas medidas de transferência de renda, não resolvem o problema da apropriação privada dos meios de produção e da propriedade privada, os fundamentos do capitalismo.

Tratamos ainda da questão que ronda o debate de universalização e focalização dentro da política nacional de assistência social. Entendemos que uma política social inserida na dinâmica capitalista vai sempre sofrer com limitações, a assistência social em especial, devido a seu caráter de política de proteção social não contributiva. Fica claro neste sentido, que na política nacional de assistência social, temos uma luta, uma disputa em seu interior, se por um lado, em alguns textos legais a assistência social é afirmada como universal e oferece serviços a quem necessitar, os critérios para avaliar quem necessita, se mostram restritos, focando ou selecionando, apenas aquele que é considerado pobre ou incapaz de buscar serviços básicos no mercado (VIANA, 2008; MAURIEL, 2012). Percebemos, portanto, uma contradição no interior da política. Entendemos que a focalização pode vir a acontecer, lembrando que estamos dentro da ordem capitalista, todavia podem ser mais abrangente ou extremamente seletiva. Esta é uma luta que está sendo travada no âmbito da política.

No que diz respeito à relação Estado e Sociedade Civil, uma outra tensão surge. Esta tensão não está somente na forma como uma instituição privada irá prestar serviços com uma conotação de direito, mas também está no fato de admitir que o Estado deve contar com a “participação” da sociedade “colaboradora”. Como esclarecido anteriormente, tal posicionamento pode remeter a política a uma perspectiva neoliberal. Contudo, achamos por bem observar que o sentido geral dado a esta questão na legislação da assistência social ainda é que a responsabilidade na condução e na prestação de serviços da assistência social é de responsabilidade público-estatal.

Debatemos ainda a questão da descentralização e destacamos em nosso texto, que a descentralização não é um valor em si, ela não se traduz diretamente em democratização, nem tampouco liberalização, mas a orientação política dada a este processo pode sim fortalecer o fim democrático (SOUZA FILHO, 2011). Dessa forma, no que tange à orientação da política de assistência social para implementação do processo de descentralização, há uma orientação progressista, pois após anos de controle centralizado, a política permite repassar para os outros entes federativos atribuições, alargando a base da participação política e administrativa, tendo em si uma perspectiva de participação da sociedade civil. Mas essa participação não necessariamente é uma participação politicamente consciente, de acordo com Nogueira



(2004). Embora haja contradições, conforme dispusemos também neste trabalho, no debate dos “conselhos de políticas públicas”, expressamos que no nosso entendimento, o espaço disposto à sociedade civil nos conselhos, conferência, etc., são espaços que podem servir para um maior avanço democrático na política nacional de assistência social, pois possibilitam a participação da classe trabalhadora na gestão da política, bem como no controle social.

Por último, nos focamos em discutir a ordenação administrativa disposta nos documentos. Podemos observar, em síntese, que estas normas dão corpo a um desenho institucional bem articulado, de lógica burocrática e com preceitos democratizantes. Especialmente a NOB/RH e a NOB/SUAS que regulamentam a respeito dos recursos humanos e das diretrizes que servem à condução da gestão da política nacional de assistência social (Controle social, descentralização, aprovação e gestão do orçamento, a publicização da informação; a proporcionalidade de recursos no fundo etc.), dizem a respeito de uma proposta de gestão que possibilita a criação de uma estrutura burocrática para a assistência social. E conforme nosso posicionamento, já explicitado, a burocracia pode tender a uma orientação democrática, especialmente a “impessoalidade” da estrutura burocrática, o seu caráter racional, dá a possibilidade da burocracia colocar-se à disposição de diferentes interesses de dominação, inclusive a socialista (SOUZA FILHO, 2011).

Tendo todas estas questões em vista, podemos afirmar que a política nacional de assistência social construiu um legado progressista para a sociedade brasileira no âmbito das políticas sociais. Ela rompe com a lógica coronelista e da benemerência historicamente presente na assistência social brasileira e isto fica claro em toda a sua legislação. E ela permite ir além, abre espaços que podem e precisam ser utilizados pela classe trabalhadora de forma a alargar a concepção de assistência social, seu papel e seu foco, e assim forçar a universalização e aprofundamento de direitos. A orientação política dada à política de assistência social é nesse sentido, de fazer com que ela se aproxime de formulação socialdemocrata, ainda que esta sofra influência de ideais neoliberais em seu texto, o que a fragiliza, mas não freia a sua orientação democrática.

Há concepções presentes na segurança de rendimentos, como a seletividade; no entendimento de mínimo social; na influência das formulações de Sen no campo da proteção social; que são provenientes de uma direção neoliberal. Estas concepções fragilizam tais aspectos da política que poderiam servir a um propósito mais democrático e acabam tensionando também outros aspectos como a universalidade da

assistência social. Temos pontos que são frágeis como a relação Estado e Sociedade Civil, mas que voltamos a afirmar, a nosso ver, de forma geral, continua reforçando a responsabilidade público-estatal nas ações. Todavia, temos pontos muito positivos, que asseguram esta política como democrática, e com possibilidade de um maior aprofundamento de direitos, como, por exemplo, sua própria definição de política social, como dever do Estado e direito do cidadão; e o eixo da gestão, que possui uma proposta de controle social democrático bem estabelecido; bem como uma política de recursos humanos, que indica para a constituição de um quadro de pessoal burocrático, selecionado por concurso público e com plano de cargos e salários definidos, sendo favorecedor de uma gestão democrática no campo da assistência social.

Observamos, portanto, que possuímos – nós como cidadãos brasileiros – uma boa política de assistência social, de orientação democrática. Sabemos, contudo, que está vem sofrendo ataques por parte daqueles inclinados à concepção neoliberal e também vem sendo influenciada por tal concepção. Sabemos também, que a política social está vinculada à política econômica, e à orientação dada à segunda afeta a primeira. Ousamos afirmar que o problema da assistência social no Brasil não está na sua formulação política, mas sim na sua implementação, naquilo que se refere aos recursos aos recursos destinados às políticas sociais, em seu conjunto, em relação à prioridade no pagamento dos juros e serviços da dívida, configurando o processo de assistencialização da seguridade social (MOTA, 2005, p.147); no esbarrar na cultura assistencialista ainda presente, a fragilização dos movimentos sociais, etc. ficando este apontamento para outros estudos. Todavia, se como vimos, temos pontos frágeis e lutas expressos dentro da legislação, mas avaliamos que a proposta política da política nacional de assistência social é democrática e abre caminhos para uma assistência social que garanta e possibilita o aprofundamento de direitos, o problema é outro. É talvez a não implementação desta política como está expressa em seus textos, por fatores diversos, conforme exposto acima.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABREU, H. B. **O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio estatal.** In: Praia Vermelha, v.1 n.1, jan-jun, 1997.

AMARAL, A. **Assistência Social: história, análise crítica e avaliação.** Curitiba: Juruá, 2009.

ARRETCHE, M. T. S. **Tendências no Estudo sobre avaliação.** In: RICO, E. M.(org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, E. **Política social no capitalismo tardio.** São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. e BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. **As políticas brasileiras de seguridade social: Assistência Social.** In: Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo 3. Brasília: UNB, 2000.

\_\_\_\_\_. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2ed. Brasília: GESST/SER/UNB, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política social no capitalismo: Tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de Políticas Programas e Projetos Sociais** in CFESS; ABEPSS (org). Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais. 1ed. Brasília: CFESS, 2009.

BRAZ, M. e NETTO, J. P. **Economia política: uma introdução crítica.** 2ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_. (org.). **Dicionário de Política.** 11ed. Brasília: UNB, 1998.

BRANDÃO, G. in WEFFORT, F. (org). **Os Clássicos da Política.** Vol 2. 10ed. São Paulo: Ática, 2004

COUTINHO, C. N. **Gramsci: Um Estudo Sobre Seu Pensamento Político,** 2ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e Política: A dualidade de poderes.** 3ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **O leitor de Gramsci.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

DRAIBE, S.; e HENRIQUE, W. **“Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 6, 1998.

EAGLETON, T. **Ideologia**. São Paulo: Boitempo, 1997.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n.24. São Paulo: Marco Zero/Cedec, 1991.

FILGUEIRAS, L. e GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FLEURY, S. **Estado Sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FREDERICO, C. e TEIXEIRA, F. **Marx, Weber e o Marxismo Weberiano**. Rio de Janeiro: Cortez, 2010.

HARVEY, D. **Condição Pós- moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1993.

HOLLOWAY, J. **Fundamentos teóricos para uma crítica marxista de La administración pública**. México: INAP, 1982.

IAMAMOTO, M. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetice: Capital financeiro, trabalho e questão social**. 4ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, M. e CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 33ed. São Paulo: Cortez/CELATS, 2011.

IANNI, O. **Pensamento Social no Brasil**. São Paulo: EDUSC, 2004.

LAURELL, A. C. (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LOPES, M. H. **O tempo do SUAS**. In: Serviço Social e Sociedade, nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

LUKÁCS, G. **Introdução a uma Estética Marxista**. São Paulo: Nova Cultural, 1978.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **O lugar do marxismo na história**.

MARX, K. **Para a crítica da economia política**. Coleção os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

\_\_\_\_\_. **Glossas críticas**.

\_\_\_\_\_. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011,

MARX, K.; e ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

MAURIEL, A. P. O.; **Capitalismo, Políticas Sociais e Combate à Pobreza**. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2010.

MELLO, L.. in WEFFORT, F. (org.): **Os Clássicos da Política**. Vol 1. 14ed. São Paulo: Ática, 2010.

MESTRINER, M.L.; **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. Rio de Janeiro: Cortez, 2011.

MOLJO, C. B.; e DURIGHETTO, M. L. (org.). **Sistema único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e Serviço Social: Uma análise da realidade de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: UFJF. 2012

MORAES, R. **Análise de conteúdo**. In: Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MORGADO, R. in SOUZA, N.; OLIVEIRA, A.L.; ALMEIDA, V.; CAVALCANTI, L.(orgs). **Política de Assistência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: COMAER, 2007.

MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, J.P. **Introdução ao Método da Teoria Social**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social: Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 11ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8ed. São Paulo: Cortez. 2011

OLIVEIRA, C. **Crítica a Razão Dualista: O Ornitorrinco**. 3ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

RIBEIRO, R. in WEFFORT, F. (org.). **Os Clássicos da Política**. Vol 1. 14ed. São Paulo: Ática, 2010.

REGONINI, G. **Estado do Bem-Estar**. In: Dicionário de Política, Norberto bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília: Editora UnB, 11 Ed, 1998, p.416.

PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. 4ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Estado, regulação social e controle democrático**. In: PEREIRA,P. A.P. (Org). Política Social e Democracia. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PORFÍRIO, M.; SOUZA FILHO, R.; BACKY, S. **Assistência Social: contextualização e legislação**. 2ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

- POULANTZAS, N. **O Estado, O Poder, O Socialismo**. 3ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.
- SANTOS, L. **Assistência Social na Atual Conjuntura Brasileira**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 1995.
- SANTOS, V. G. **A Política Social na Ordem Brasileira**. 2ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SILVA, L.R.C. da; DAMACENO, A.D; MARTINS, M.C.R; SOBRAL, K.M; FARIAS, I.M.S.de. **Pesquisa Documental: Alternativa Investigativa Na Formação Docente**. In: IX Congresso Nacional de Educação, 2009, Paraná. III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Paraná, 2009.
- SITCOVSKY, M.; **A Reconciliação Entre Assistência Social e Trabalho**. In: MOTA, A. E.; (org) **Desenvolvimento e Construção Hegemônica**. São Paulo: Cortez, 2012.
- SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.
- SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e Democracia: A Burocracia em Questão**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.
- TONET, I. **Prefácio ao Glosas Críticas Marginais ao Artigo O rei da Prússia e a Reforma Social**. Disponível em: > [www.ivotonet.xpg.com.br](http://www.ivotonet.xpg.com.br) <. Acessado em 18/05/2012
- VASCONCELOS, E. **Políticas Sociais no Capitalismo do Periférico**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 1989.
- VIANA, M. L. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM/IUPERJ, 1998.
- WEBER, M. **Ciência e Política: Duas vocações**. 3ed. São Paulo: Martin Claret, 2011.