

**Universidade Federal de Juiz de Fora
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Faculdade de Serviço Social
Mestrado em Serviço Social**

**Assistência Social e Cultura Política: o processo de uma política em
construção.**

Fernanda Cristina da Silva

Agosto de 2012

**Assistência Social e Cultura Política: o processo de uma política em
construção.**

Fernanda Cristina da Silva

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Serviço Social na Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Orientação: Profa. Dra. Carina Berta Moljo.

**Juiz de Fora
Agosto de 2012**

Silva, Fernanda Cristina.

Assistência Social e Cultura Política: o processo de uma política em construção. / Fernanda Cristina da Silva.

-2012.

125 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

1. Assistência Social. 2. Cultura Política. 3. Direito I.
Título.

Agradecimentos

Agradeço inicialmente a Deus, ser supremo que tem guiado meus passos, pela oportunidade de realização do conhecimento.

Aos meus pais que me acolheram nessa existência e me proporcionaram as condições ideais para que eu pudesse alcançar este título.

À Carina, mestre insubstituível, pessoa espetacular, professora de garra, de fibra, de conhecimento vasto... grande responsável pela realização desse trabalho que acreditou desde o início na minha capacidade, nas minhas ideias e no meu potencial. Carina, devo tudo isso a você e te admiro demais!

Ao meu namorado que participou de maneira importante para a materialização deste trabalho.

À amiga de vida e de ideais e colega de equipe Juliana, tão especial, que compreendeu e apoiou as ausências no trabalho e contribuiu de maneira especial com essa dissertação.

A todos os companheiros de trabalho de Leopoldina que contribuíram de maneira fundamental para este trabalho.

Fernanda Cristina da Silva

“Toda revolução precisa ser precedida por um intenso e continuado trabalho de crítica, de penetração cultural.”

Gramsci

Resumo

Este trabalho objetiva analisar as mudanças produzidas na cultura política da Assistência Social no município de Leopoldina – MG após a implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. O estudo desenvolveu-se por meio de pesquisa qualitativa, realizado através de entrevistas semi-estruturadas com os profissionais da Proteção Social Básica do SUAS do município, tendo sido entrevistados 12 profissionais. Nessa direção, analisamos a intervenção e a percepção destes atores com relação à cultura política e com relação à Política de Assistência Social explicitando assim o debate acerca da cultura política da Assistência Social no município em questão. Os resultados apontaram que o SUAS trouxe diversos avanços para a Assistência Social em Leopoldina com destaque para a possibilidade de superação da histórica cultura assistencialista pautada na ideologia do favor, da ajuda, das relações pessoais, do patrimonialismo, do clientelismo dentre outros. Contudo, mesmo com todo o avanço democrático que o SUAS representa para a realidade da Política de Assistência Social de Leopoldina ainda é intenso no município um projeto conservador que, representado pelo assistencialismo e pelas relações pessoais e de poder, mantém na realidade local traços marcantes de um passado ainda muito presente e que aliado ao projeto neoliberal de características profundamente redutoras do Estado e dos direitos sociais impedem a total efetivação do projeto democratizador encampado pelo SUAS.

Palavras - chave: Assistência Social. Cultura Política. Assistencialismo. Direito.

Abstract

This work aims to analyze the changes produced in the political culture of the Social Assistance in the city of Leopoldina - MG after the implementation of the Unic System of Social Assistance . The study was developed through qualitative research, conducted through semi-structured interviews with professionals from the Basic Social Protection of the Unic System of Social Assistance of the city and 12 professionals were interviewed. In this direction, we analyze the intervention and the perception of this professionals in relation to political culture and in relation to the Social Assistance Policy expliciting the debate about the political culture of the Social Assistance in the city in question. The results showed that the Unic Sistem of Social Assistance has brought many advances to the Social Assistance in Leopoldina with emphasis on the possibility of overcoming the historical culture based on the ideology of welfare benefit, aid, personal relationships, patrimonialism, clientelism among others. However, even with all the democratic advance that Unic Sistem of Social Assistance represents to the reality of Social Assistance Policy in Leopoldina, is still intense in the city a conservative project that represented by the welfare and the personal relationships and power, remains in the local distinctive features of a past still present and that coupled with the neoliberal project of profoundly reducing characteristics of the state and social rights prevent the full realization of the project of democratization embraced by Unic Sistem of Social Assistance.

Key Words: Social Assistance. Political Culture. Welfare. Righth.

Lista de Siglas e Abreviaturas

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAP - Caixa de Aposentadoria e Pensão
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social
IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPFESP - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INPS - Instituto Nacional da Previdência Social
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MPAS- Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONG'S - Organizações não Governamentais
PAM – Pronto Atendimento Médico
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSF - Programa de Saúde da Família
SAS - Secretaria de Assistência Social

SESI - Serviço Social da Indústria

SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

Sumário

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I: A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SEU DESENVOLVIMENTO E DINÂMICA	19
1.1 Breve Histórico da Política de Assistência Social no Brasil	19
CAPÍTULO II: A CULTURA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O DEBATE EM FOCO	39
2.1 Cultura	39
2.2 A Cultura Política no Brasil: apontamentos necessários	51
2.3 A Cultura Política e o Debate da Assistência Social: entre o assistencialismo e a cultura de direitos	57
CAPÍTULO III: A CULTURA POLÍTICA DE UMA REALIDADE EM CONSTRUÇÃO: O SUAS NO MUNICÍPIO DE LEOPOLDINA	71
3.1 A contextualização do SUAS no município	71
3.2 A categoria Política no cotidiano dos profissionais.....	78
3.3 O Sistema Único de Assistência Social e seus desdobramentos	83
3.3.1 As demandas	87
3.4 O olhar sob os sujeitos	102
3.5 O SUAS e seus valores: tradicionalismo X cultura do direito?.....	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
APÊNDICE	127

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma exigência do Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora para a obtenção do título de mestre em Serviço Social. Com este objetivo, apresento aqui os resultados de um estudo que foi desenvolvido a partir da análise do trabalho dos profissionais do Sistema Único de Assistência Social - SUAS de Leopoldina, cidade localizada na Zona da Mata mineira, e que objetivou analisar as mudanças produzidas na cultura política da Assistência Social no município após a implementação do SUAS.

A cidade foi escolhida como campo empírico para o desenvolvimento do estudo, por tratar-se da cidade onde estou inserida profissionalmente há aproximadamente três anos. Tal condição me permitiu um acesso diferenciado a informações importantes do município, principalmente aos atores do processo que me propus a estudar. Além disso, segundo o histórico do município, trata-se de uma das primeiras cidades no estado de Minas Gerais a ter se adequadamente aos princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e da Política Nacional de Assistência Social - PNAS tendo implementado o Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2005. O município se destaca ainda por ter a totalidade de seu território coberto pelo SUAS. Para além das questões históricas destaco ainda a possibilidade de ter sobre a Política de Assistência Social de Leopoldina um “novo olhar”, sob o qual tive a oportunidade de conhecer de forma diferente aquilo que já conheço e vivencio no cotidiano. Trata-se de um processo através do qual foi possível, a partir do meu exercício profissional, chegar a um outro nível de conhecimento com aproximações sucessivas e paulatinas ao objeto de minha pesquisa através de minha intervenção profissional cotidiana.

Este trabalho objetiva explicitar o debate acerca da cultura política e contribuir com o mesmo no âmbito do Serviço Social focalizando a área da Assistência Social. Foi pensado a partir do conhecimento e problematização da realidade do SUAS frente aos limites e possibilidades do cenário atual.

Após a oportunidade de inserção profissional que tive na Prefeitura Municipal de Leopoldina na área da Assistência Social comecei a ter preocupações com a política pública como um todo, com a implementação do SUAS e principalmente com as mudanças geradas com tal implementação. Preocupações que me instigaram a refletir sobre o trabalho dos profissionais e as necessidades de seus usuários, partindo do entendimento de que para dar conta de uma realidade que é dinâmica dentro de uma política que está sendo construída, é preciso implementar mudanças compatíveis ao novo cenário.

O cenário da Assistência Social foi escolhido para este estudo por se tratar de uma área que vem absorvendo grande número de profissionais após a implementação do SUAS, portanto é uma área de grande potencial para a introdução de mudanças políticas e culturais. Além disso, possui traços conservadores marcantes, já que, historicamente, foi vista como benemerência, enfrentando ainda hoje desafios para sua consolidação enquanto direito e como uma política pública preconizada na Constituição de 1988.

A área da Assistência Social, hoje política pública reconhecida, nem sempre foi orientada na perspectiva do direito. A Assistência Social possui reconhecidamente um histórico ligado a uma cultura política caracterizada por relações de favor, de tutela, benesse e clientelismo. Foi com esses parâmetros que por muito tempo os profissionais e usuários dos serviços foram tratados, tendo as relações pessoais e de favor como única forma de acesso e concessão aos bens e serviços assistenciais.

Dessa forma, como afirma Oliveira (2005) por muito tempo a Assistência Social foi o lugar da não política, da cultura do favor, de ações caritativas, voluntaristas de cunho solidário e assistencialista. O próprio trato do Estado era voltado para uma política caracterizada como fragmentada, pontual e paliativa, identificada como intervenção para os pobres, tendo esses como seu público-alvo através de ações marginais e secundárias.

Para Yazbek (2004) há em torno da Assistência Social uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo e nem a emancipação dos usuários e ainda uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza.

Assim sendo, persiste como um dos maiores desafios em relação a esta política sua própria concepção como campo específico de política social pública, como área de cobertura de necessidades sociais. Ou seja, pela ausência de parâmetros públicos no “reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação” permanecem na Assistência Social brasileira concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e “primeiro damistas” e patrimonialistas. (YAZBEK, 2004, p.19)

É importante destacar que a cultura tuteladora, identificada por alguns autores e em especial por Oliveira (2005) como “cultura do atraso”, não está presente única e exclusivamente na Política de Assistência Social, mas perpassa de forma peculiar toda a construção histórica da formação do país, tendo em vista que a existência de relações pessoais e de favor é transversal à sociedade brasileira, assim como explica Iamamoto

Busca-se assim contrarrestar uma das marcas da história política brasileira, que se construiu ao revés do imaginário igualitário da modernidade. História Política assentada na “ideologia do favor, como a nossa mediação quase universal”, que foi terreno fértil para a privatização do Estado e de entidades da sociedade civil segundo interesses particulares de grupos poderosos e influentes, em detrimento do cultivo do espírito público. Uma sociedade hierarquizada que repõe no dia-a-dia e de forma ampliada privilégios, violências e discriminações de renda, poder, de raça, de gênero, entre outras, ampliando o fosso das desigualdades no marco diversificado das manifestações da questão social. (IAMAMOTO, 2006, p. 145)

Contudo, em 1988 é promulgada então no país a Constituição Federal denominada como constituição cidadã justamente por dar notoriedade aos direitos sociais. A referida constituição é inovadora em diversos aspectos, mas fundamentalmente por ter os direitos sociais como paradigma central, por ter sua origem num pacto social e político entre capital, Estado e trabalho, por configurar o Estado como agente central na reprodução social, gestor poderoso das políticas sociais e por visualizar a intervenção social como expressão essencial do Estado. A Constituição de 1988 traz elementos que sopram novos ares para a história da política pública brasileira e eleva então a Assistência Social da benesse e assistencialismo para o âmbito da democracia e cidadania, proporcionando à mesma características de política pública direcionada na perspectiva do direito, tão fundamental à sociedade brasileira. Abre-se nesse momento histórico a possibilidade de alterações significativas e necessárias na cultura da Assistência Social no Brasil.

De acordo com Bezerra (2006), a cultura surge como esfera *determinada* pelo trabalho, construída como a manifestação da consciência social, só sendo possível se considerarmos uma imensa rede de relações produtivas que se estabelecem em um determinado momento histórico. Dessa maneira, cada forma diferenciada de organização do trabalho e da vida material corresponde a um universo cultural equivalente.

Assim, a cultura é entendida como parte da totalidade social, inserida na trama de relações sociais. Nesta perspectiva,

a cultura é, portanto, o espaço dinâmico no qual a consciência social constrói este conhecimento e esta reflexão acerca da realidade histórica passada, presente e futura, onde o homem se percebe com novas necessidades e desafios para além da intervenção sobre a natureza. É um espaço de mediação, de intencionalidade, de construção de novas demandas coletivas a serem atendidas pela atividade produtiva. Os homens, ao desenvolverem sua produção e seu intercâmbio material, constroem sua cultura. Ao mesmo

tempo, mudam a natureza, mudam sua constituição enquanto ser social, mudam seu pensamento e os produtos deste pensamento. Fazem e refazem permanentemente sua cultura e, conseqüentemente, toda sua vida em sociedade. A cultura constitui, assim, a resposta a necessidades e imperativos humanos não ligados, única e necessariamente, à sua reprodução física. Remete, portanto, ao aspecto da vida social concretizado no plano da práxis interativa, da relação com os outros homens e das construções coletivas processadas através desta relação (BEZERRA, 2006, p. 45-46).

É dessa concepção de cultura, mais ampla e que se refere à totalidade, que me aproprio para analisar a cultura política trazida pelo SUAS no município de Leopoldina. A cultura política, entendida aqui como um conjunto de costumes, normas, crenças, valores e atitudes políticas inerentes e presentes em uma sociedade e no estudo em questão na Política de Assistência Social, é indispensável para uma análise mais completa e efetiva das políticas sociais.

Moljo (2007) esclarece que o debate sobre a cultura política não é novo tendo seu surgimento no final da década de 50 onde os principais teóricos desta época compreendiam a cultura política como um conjunto de atitudes a respeito dos objetos e processos políticos. Andrade apud Moljo (2007) elucida que no âmbito da cultura política as atitudes estariam baseadas nos conhecimentos, nas crenças, nos sentimentos e valores adquiridos pelos indivíduos no processo de socialização.

A Constituição Federal de 1988 abre então uma nova era para a cultura política da Assistência Social, constituída de marcos históricos importantes como a Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS de 1993 que tornou a Política de Assistência Social direito do cidadão e dever do Estado, integrando a política de Seguridade Social e mais recentemente o SUAS que vem reafirmar e materializar todo o conteúdo da LOAS e da Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004.

A LOAS em consonância com a referida constituição modifica sobremaneira a Política de Assistência Social e de acordo com Yazbek (2004) acentua na política a centralidade do Estado na garantia do direito e principalmente na universalização do acesso a bens e serviços sociais.

O SUAS, sistema que ganhou espaço e notoriedade na última década, propõe um modelo de gestão descentralizado e participativo, e constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Pressupõe gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências

técnicas-políticas da União, Estados, e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil. Contém em seus princípios e diretrizes um direcionamento que corrobora com o ideal constitucional, trazendo para a atual conjuntura uma cultura política que pretende ser diferenciada, uma vez que pautada na materialização, organização e sistematização da Política de Assistência Social e fundamentada na perspectiva do direito.

O sistema em questão configura-se como uma possibilidade concreta de romper com a histórica cultura assistencialista brasileira, marcada pelo patrimonialismo e clientelismo da classe dominante, pela ideologia do favor, da caridade e da ajuda, na medida em que materializa e organiza a Política de Assistência Social, trazendo à mesma nova configuração e parâmetros diferenciados pautados em uma nova proposta de cultura política que será desenvolvida no capítulo II deste trabalho.

Mas o SUAS, apesar de se configurar como avanço histórico no cenário da política pública e social brasileira, ainda enfrenta grandes desafios em sua efetivação, desafios esses que caminham na direção da presença histórica da “cultura do atraso” no país, mas principalmente no contexto neoliberal cujo sistema foi implementado.

A política neoliberal dos anos de 1990 acarretou num desmonte das conquistas advindas do processo de redemocratização, inclusive da política de Seguridade Social brasileira. Este desmonte propiciou ao governo um ambiente ideal para suas reais preocupações que iam em oposição aos interesses dos brasileiros.

A “Reforma” do Estado¹ também é vista como uma estratégia de desvio das funções básicas do Estado, já que este amplia sua presença no setor produtivo, reforçando o modelo econômico vigente, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, transferindo suas responsabilidades para o setor privado, atuando apenas como promotor e regulador das ações.

O neoliberalismo, assim, tem causado um ataque às políticas providas pelo Estado e o conseqüente desmantelamento de direitos sociais conquistados pelos movimentos democráticos, desencadeados há mais de um século. Todo esse desmonte das políticas

¹ Netto e Braz (2007) explicam que por configurar a *reforma* um conjunto de mudanças para ampliar direitos, o processo de redução de direitos que houve no Brasil, fruto do ajuste neoliberal, configurou-se, pois num processo de *Contra-reforma(s)*. Os autores explicam que pela primeira vez na história do capitalismo a palavra *reforma* perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos, já que o que vem sendo construído a partir dos anos oitenta do século XX é um processo de redução de direitos e garantias sociais denominado de *Contra-reforma (s)*.

públicas e restrição das responsabilidades do Estado não exclui o campo social que tem sofrido sérias conseqüências decorrentes da política neoliberal.

A hegemonia do ideário neoliberal choca-se diretamente com o projeto encampado pela Constituição de 1988 e os marcos legais que a seguem, se confrontando com os valores universais e emancipatórios defendidos por tal projeto.

Assim, a Assistência Social no Brasil tem um longo percurso e ganhou na atualidade um novo formato após a elaboração do SUAS. Inegavelmente a construção do SUAS se constituiu como um avanço no que tange a Política de Assistência Social, porém sua efetivação depende de condições econômicas e políticas ideais não propiciados pelo contexto neoliberal.

Considerando o exposto acima, o esforço aqui empreendido é no sentido de compreender em que medida a Política de Assistência Social no município de Leopoldina, após o marco da implementação do SUAS, vem passando por mudanças em sua cultura política no sentido de deixar para trás o “ranço” do assistencialismo que a acompanha historicamente para concentrar esforços em uma perspectiva do direito, rompendo assim com práticas tradicionais e conservadoras presentes ainda na realidade atual das políticas públicas de nosso país.

Além disso, vale destacar o desejo de contribuir com o debate acerca da construção da Política de Assistência Social no contexto do Brasil. O foco aqui são as questões relacionadas à garantia de direitos e a “nova” cultura política trazida pelo SUAS que afirma tais questões.

O Estudo em questão *“Assistência Social e Cultura Política: o processo de uma política em construção”* foi desenvolvido a partir de momentos que se complementaram. Inicialmente foi feito um levantamento bibliográfico sobre a discussão em torno da cultura política e da mesma no interior do SUAS e da conjuntura atual da Política de Assistência Social. Para esta fase analisei fontes teóricas e fontes documentais disponibilizadas na própria rede de Assistência Social local.

Concomitantemente à revisão bibliográfica foi realizada uma investigação via trabalho de campo tendo como cenário as instituições que compõem a Proteção Social Básica do município sendo três Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e a Secretaria Municipal de Assistência Social que apesar de alocar a equipe de gestão, no município de Leopoldina, oferece serviços da Proteção Social Básica para as áreas centrais da cidade que não são territorialmente cobertas pelos CRAS.

As instituições supracitadas estão alocadas em regiões diferentes, compreendendo distintos aspectos da realidade de Leopoldina. As mesmas foram escolhidas por comporem o Sistema Único de Assistência Social - SUAS que está centrado na lógica do direito, da autonomização e da promoção das famílias e se apresenta como uma estratégia para a construção de um novo modelo de Assistência Social que incorpore os princípios de universalização, descentralização, integralidade e participação da comunidade.

Os sujeitos da pesquisa constituíram-se em doze profissionais dentre eles assistentes sociais, psicólogos, gestores, dentre outros considerados fundamentais no processo de implementação e desenvolvimento do SUAS em Leopoldina. Dessa forma foi entrevistada a totalidade dos profissionais que compõem a Proteção Social Básica do município. Estes foram abordados no seu local e horário de trabalho em encontros previamente acordados de acordo com sua disponibilidade.

O objeto de estudo foi abordado através da pesquisa qualitativa. Essa metodologia permite o uso de entrevistas semi-estruturadas que articula a entrevista estruturada - pressupõe perguntas previamente formuladas- com a entrevista aberta ou não-estruturada - os informantes abordaram livremente o tema proposto em seus próprios termos. As entrevistas foram gravadas em MP3 e posteriormente transcritas na íntegra.

As entrevistas foram realizadas no período de março a abril de 2012 e foram orientadas no sentido de captar a concepção de cultura política determinada no SUAS e as possíveis mudanças introduzidas pelo SUAS no interior da cultura política da Assistência Social. O roteiro das entrevistas foi dividido basicamente em dois eixos da produção do conhecimento sendo eles: cultura política e a Política de Assistência Social.

Os dados foram analisados pelo método de interpretação dialética que acompanhou toda a investigação. Dessa forma, a fala dos sujeitos foram analisadas e interpretadas considerando o contexto social, político e econômico em que vivem, em que trabalham e no qual desenvolvem suas atividades profissionais, envolvendo uma análise conjuntural e institucional das atividades dos mesmos. Nesse sentido foi considerado o campo da especificidade histórica e totalizante que produziu a fala dos sujeitos em questão. Tal visão totalizante me permitiu observar, registrar e analisar o conteúdo intrínseco, conflitivo e antagônico da realidade vivenciada e relatada nas entrevistas.

Para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos me utilizei ainda da técnica complementar da observação, uma vez que estou inserida no

contexto do SUAS do município e participo ativamente da efetivação e desenvolvimento do mesmo. Dessa forma, ao longo da pesquisa tive contato direto com o fenômeno observado e assim pude captar uma variedade de situações/fenômenos observados diretamente na própria realidade e que não foram explicitadas nas entrevistas.

Dessa forma, o trabalho aqui desenvolvido foi organizado em três capítulos onde os dois primeiros pretendem analisar a cultura política historicamente presente na formação sócio-cultural do Brasil e da Política de Assistência Social, seu histórico e atualidade, avanços e retrocessos, possibilidades e limites frente o contexto e cenário atual da política pública brasileira, compreendendo a Política de Assistência Social como política social pública, dever do Estado e direito do cidadão, historicamente conquistado. O terceiro e último capítulo objetiva apresentar os dados coletados na pesquisa de campo realizada no município e tabulados de acordo com as reflexões desenvolvidas ao longo do trabalho. Neste capítulo são analisadas as falas e questões dos sujeitos entrevistados e foram organizadas no sentido de explicitar o conhecimento ou desconhecimento dos mesmos sobre a construção de uma cultura de direitos na Política de Assistência Social após a implementação do SUAS no município de Leopoldina.

Acredito ainda que o estudo possa produzir reflexões teóricas capazes de fomentar uma reflexão dos profissionais do SUAS a respeito do direcionamento político ao qual se inserem na atualidade e reforçar/afirmar a cultura política como um elemento que possibilite a reorganização da Política de Assistência Social, com potencialidade para um projeto de efetivação de direitos sociais que corrobore para um processo de transformação tão necessário e fundamental na contemporaneidade.

CAPÍTULO I- A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SEU DESENVOLVIMENTO E DINÂMICA

Neste primeiro capítulo será traçado todo o percurso histórico de transformação das ações assistenciais fragmentadas, moralizantes e assistencialistas no processo que configura a Política Pública de Assistência Social que passou a traduzir uma intervenção mais sistemática do Estado na vida dos sujeitos. O caminho percorrido dá ênfase à Constituição Federal de 1988 como marco histórico da implementação dos direitos sociais e destaca o SUAS como materialização da Política de Assistência Social numa perspectiva mais democrática e de fortalecimento desses direitos.

1.1 Breve Histórico da Política de Assistência Social no Brasil.

No decorrer da trajetória da humanidade, diferentes formas de ajuda foram se configurando até que se desenhasse o perfil contemporâneo da Assistência Social que rompe com o processo da ajuda e vem se configurando em uma intervenção sistemática do Estado na vida dos sujeitos. O histórico da Assistência Social no Brasil é longo e pautado na caridade, no favoritismo, nas relações clientelistas e na tão reatualizada filantropia. Nesse histórico evidencia-se a priorização do assistencialismo em detrimento do direito, onde as ações saem do âmbito do Estado sendo referenciadas nas questões morais e na vida privada.

Considerando o histórico supracitado destacam-se diferentes formas de utilização das ações assistenciais de acordo com interesses predominantes. No contexto pré-30 as ações assistenciais serviram como estratégias para a implementação da reforma social e moral do pobre urbano, na perspectiva do higienismo vigente, e, por outro lado, como mecanismo de manutenção do poder local dos coronéis, por meio de sua utilização como recurso do clientelismo.

Durante a República Velha que compreende o período de 1889 a 1930, o Estado desempenhou papel fundamental como agente de repressão àqueles que não se conformavam às regras vigentes. As respostas às lutas dos trabalhadores visando à conquista de direitos sociais, políticos e civis foram o exercício de uma violência sistemática contra as classes populares. Nesse período o atendimento das necessidades dos trabalhadores se dava de

maneira frágil, incipiente e insatisfatória, ficando sob a responsabilidade dos religiosos a realização das ações assistenciais.

Para além do supracitado, com relação à satisfação das necessidades da população o Estado, nesse momento, realizava ações pontuais, fragmentadas e insuficientes. Couto (2004) afirma que “a relação entre o povo, a elite e os governos fluía através da ótica persistente da dádiva e do compadrio.” Fica aqui evidente uma clara supressão da noção de direito materializada pela ideia da concessão que corrobora e ratifica o compromisso com a manutenção da ideologia implementada pelo Estado até então.

A perspectiva da concessão traz um distanciamento do viés de direitos e também da ideia de conquista. A trajetória dos direitos sociais no Brasil é marcada assim por elementos e características de uma sociedade dependente com fortes resquícios de um período escravocrata. No período em questão, a assistência social era dirigida sem sistematização legal aos pobres, aos doentes e aos incapazes. Realizada por organizações da sociedade civil tinha fundamentalmente três finalidades que consistia na caridade, com ênfase para a Igreja, a filantropia, marcada pela perspectiva higienista, e a política, desenvolvida no âmbito do clientelismo.

Nesse contexto, as ações assistenciais, apresentam segundo Porfírio (2001) dupla função: por um lado servem como estratégias para a implementação da reforma social e moral do pobre urbano², na perspectiva do higienismo vigente, e, por outro lado, como mecanismo de manutenção do poder local dos coronéis, por meio de sua utilização como recurso do clientelismo.

Em meados da década de 30 a questão social, vista como caso de polícia, era duramente repreendida, considerando a análise de Yamamoto

Aos movimentos desencadeados pelo proletariado a resposta principal e mais evidente do Estado na primeira República, diante da sua incapacidade de propor e implementar políticas sociais eficazes será a repressão policial. A violência do Estado se fará constantemente presente à trajetória das lutas do movimento operário como o mais eficiente instrumento de manutenção da paz social necessária à acumulação capitalista. A boa sociedade da época, cujo elemento nativo principal se compõe dos setores burgueses ligados à agro - exportação e de seus prolongamentos nos setores médios mais abastados, essencialmente desconhecerá a existência da questão operária.

² Realizadas pelos religiosos da época, as ações assistenciais objetivavam implementar uma reforma social e moral dos pobres que eram vistos como aqueles que necessitavam ser educados de acordo com os hábitos higienistas e com a moral da elite vigente.

Seu posicionamento natural variará entre a hostilidade e o apoio explícito à repressão policial e ações caridosas e assistencialistas, especialmente após o sufocamento dos movimentos reivindicatórios e nas crises econômicas que lançam grandes massas em situação de extremo pauperismo. (IAMAMOTO, 2004, p. 133)

Com o projeto de modernização da indústria trazido ao Brasil pelas oligarquias agrárias, passa a haver por parte do governo atual projetos de enfrentamento da questão social que passa a fazer parte das ações do Estado, uma vez que a questão social é intrínseca ao cenário político-nacional.

O Estado desenvolvimentista brasileiro constitui-se tendo como principal base sociopolítica de sustentação os segmentos da oligarquia agrária, a emergente classe média urbana e militares nacionalistas. Com essa composição implementou-se em meados da década de 50 o projeto de desenvolvimento urbano-industrial no país.

Nesse momento temos o que Behring e Boschetti (2007) consideram como a reconfiguração da luta de classe através da regulamentação das leis trabalhistas que impulsiona a criação do Estado social. Esse período pode ser caracterizado, segundo as autoras, como anos de introdução da política social no Brasil.

Porfírio (2001) aponta que tendo sido o Brasil o último país a abolir a escravidão e com a economia nacional voltada para o setor agroexportador, é fácil entender a fragilidade de organizações de trabalhadores para influenciar a construção de políticas sociais orgânicas, estruturais e de cunho universal. Assim, segundo a autora, a estruturação das políticas sociais no Brasil, no marco da estratégia desenvolvimentista absorveu a cultura patrimonialista e coronelista do período imperial e da República Velha e introduziu elementos corporativistas e de cooptação da classe trabalhadora, por meio do populismo que se desenvolveu no pós-30.

No período em análise, a questão social foi elevada à categoria de problema fundamental de Estado, tendo sido seu ponto crucial a elaboração de uma política social, que no nível ideológico e político constituiu-se em arma de defesa e promoção dos interesses da burguesia.

Se na República Velha o fator de “adesão” das classes populares à nova ordem foi a filantropia privada associada à medicina social, à polícia, ao judiciário e o conjunto dos reformadores sociais- todos juntos na grande tarefa de “civilizá-las” e domesticá-las”, no período pós 30- e particularmente no Estado Novo- esse fator foi a chamada “justiça social”. Tal como na República Velha, foram mantidos esquemas de exclusão e

discriminação; esses esquemas são característicos de uma estruturação autoritária e conservadora das relações sociais. Nesse período, o critério de igualdade era pautado no pertencimento corporativo, pré-requisito para a consideração de um cidadão merecedor da tutela estatal. (PORFÍRIO, 2001, p. 15)

No que se refere à legislação trabalhista do período, poucas foram as criações na área dos direitos fundamentais do trabalho, já que as formalizações legais são anteriores ao período getulista. Contudo o grande mérito desse governo foi a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, em 1 de maio de 1943.

Com relação à previdência social há um destaque para a década de 1920 quando começam a se desenvolver as instituições assistenciais e previdenciárias a partir da ação estatal, que amplia de forma notável sua interferência nesses domínios.

O ano de 1923 é o marco da previdência social brasileira, em razão da Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensão – CAP dos Ferroviários. Tem como base uma previdência social organizada por empresa, dirigida a categorias sociais específicas. Destaca-se aqui uma tendência do poder político da época, segundo Porfírio (2001), de dividir a classe trabalhadora por segmentos específicos e sem organização em nível nacional.

Em 1933 são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAP, que constituem a base do sistema nacional de previdência gerido pelo Estado brasileiro. Nos anos 50, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários – IAPFESP reuniu as demais Caixas de Aposentadorias e Pensões.

Diferentemente das CAP's, os IAP's eram vinculados ao Estado através do Ministério do Trabalho. Segundo Santos (1987), nessa época, a previdência tornou-se um importante instrumento de incorporação regulada, definindo que direitos integravam o “pacote da cidadania” e quem a eles tinha acesso. Porfírio (2001) ressalta que para possuir um IAP uma categoria profissional precisava, primeiro, ser reconhecida legalmente como profissão pelo Ministério do Trabalho e possuir assim sindicato regulamentado. Ou seja, o Estado regulava o acesso dos trabalhadores aos direitos sociais.

Esclarece ainda Santos (1987) que a categoria central para entender a política social no Brasil nesse período é a “cidadania regulada”, em que só tinham acesso à previdência e aos serviços assistenciais os trabalhadores cujas profissões eram regulamentadas por lei e possuíam sindicato regulamentado. Desta forma, era o Estado que definia quem eram os cidadãos. Neste processo, grande parte da população não era considerada cidadã. Com isso,

conforme Santos (1987), havia a necessidade de atender às demandas sociais dos excluídos do sistema previdenciário. Estes recorriam às organizações da sociedade civil como a Igreja (através da caridade), a filantropia laica e os políticos.

Dessa forma, era necessário atender às demandas sociais dos excluídos do sistema previdenciário. Interpretando esta situação Fleury (1991) faz referência ao que chama de “cidadania invertida”, pois ao estabelecer-se a figura do cidadão, estabelece-se também o seu oposto, isto é, o não cidadão em um processo de destituição de direitos. Assim, a condição de não cidadão é o que possibilita o acesso a benefícios sociais para a autora. Refletindo sobre tais questões podemos perceber que a política social no Brasil tem como base constituinte concepções de “cidadania regulada e invertida” na perspectiva da política previdenciária e das ações assistenciais respectivamente, configurando-se assim como recurso de clientelismo do poder central.

Neste momento, a Assistência Social era vista de forma secundária, fragmentada, desorganizada e instável. Vale destacar que a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA em 1942 trouxe uma centralidade inicial para este cenário. A LBA era uma instituição articuladora da Assistência Social no Brasil, com uma forte rede de instituições privadas conveniadas, mas sem perder a marca assistencialista e fortemente seletiva. A Assistência Social era basicamente implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA.

Segundo Yazbek (2008) a LBA, voltada para a assistência à maternidade e a Infância, é caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais à miséria e interfere junto aos segmentos mais pobres da sociedade, mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino.

Verifica-se neste período marcas da expansão lenta dos direitos. O que se observa e como afirma a autora supracitada é que a Assistência Social pública vem se estruturando historicamente acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

No período entre 1945 e 1964 verifica-se o crescimento da participação de todos os segmentos da sociedade civil, e também do militar, em defesa do nacional-desenvolvimentismo, do desenvolvimento associado ou, ainda, de interesses específicos.

A efervescência dos movimentos sociais que, liderados e conduzidos pelas elites progressistas, reivindicavam as “reformas de base” teve início na década de 60. Surgiram massas de trabalhadores da cidade e do campo no cenário político brasileiro e a demanda por

direitos sociais era considerada legítima pelo governo. Constatamos nesse período, como afirma Santos (1987), uma disputa de poder na qual havia a predominância de dois projetos sendo um projeto democratizante que buscava a sustentação política das classes populares, e um projeto que se opunha ao primeiro pelo desenvolvimento “pelo alto”, e que se associava com o capital monopolista internacional.

O quadro acima, marcado por uma correlação de forças, trouxe para a economia da época uma crise conjuntural que culminou no Golpe Militar de 1964, o contexto em questão foi marcado por uma incompatibilidade entre a democracia populista e a crise que era eminente. Assim, configurada a ditadura militar, destaca-se o que chamamos de retração dos direitos civis e políticos da população que traz como conseqüências o fechamento de diversas instituições da sociedade civil.

Nesse momento, as políticas sociais eram utilizadas de forma funcional a legitimar o despótico regime militar, mas caracterizavam, de certa forma para a população atendida, uma expansão da cobertura da proteção social na ordem vigente.

Em 1960, começa a haver o desmonte do que Santos (1987) chamou de “cidadania regulada” com a criação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, uma vez que houve uma uniformização da assistência médica para as categorias profissionais.

A década de 60 traz importantes contribuições para o histórico aqui representado, pois o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, criado em 1966 vem unificar todos os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAP’s já existentes, e ainda nesta década é criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, que, apontado como solução para o problema da estabilidade no emprego no país, vem contribuir sobremaneira para a mudança das relações trabalhistas do momento em questão.

Em meados da década de 1970, o Brasil passava por uma forte crise econômica que, acrescida à redução das verbas públicas e à decadência do autoritarismo, tornou visível a “falência” das políticas públicas do Estado brasileiro. Esta conjuntura adversa fortaleceu e impulsionou o surgimento de diversos e diferentes movimentos sociais/populares que se empenharam em pressionar o Estado por políticas sociais mais igualitárias contribuindo, assim, para o fortalecimento da participação popular em busca da democratização das relações entre a sociedade e o Estado.

Em 1971, já como conquista de tais movimentos, temos o surgimento do PRORURAL e do FUNRURAL que viabilizam a redistribuição de recursos da área urbana para a rural e

apresentam um significado histórico tendo em vista que é a primeira vez no país que o sistema de previdência e assistência, incorpora o setor rural.

Há, neste momento um processo de “universalização” dos benefícios sociais, apontado por Santos (1987). O autor explica que há uma expansão da proteção social feita pelo Estado, mas explica que tal expansão ainda era caracterizada por um processo de exclusão, pois somente os trabalhadores que contribuísssem tinham acesso aos benefícios sociais, deixando sem cobertura aqueles que se inseriam informalmente no mercado de trabalho. Afirma também que há ainda, nessa conjuntura, uma lógica inversamente proporcional, pois há um aumento na demanda pelos serviços públicos sem o acréscimo de recursos nesses serviços. Como consequência, há a precarização dos serviços prestados pelo Estado e, paralelamente a isso, a mercantilização dos mesmos.

Essa articulação entre o setor público e o setor privado é apontada por Werneck e Teixeira (1998) por “americanização perversa”. Explicam que se trata de um processo excludente dos setores de classe média e classe média alta que se vêm obrigados a recorrerem aos serviços privados uma vez que os públicos são de má qualidade. Além disso, os indivíduos que não apresentam condições de contribuir com a previdência social também são excluídos desse processo. A esses excluídos restam serem atendidos por organizações da sociedade civil da época como a LBA, responsáveis pela execução da Assistência Social, gerando consequentemente uma desresponsabilização do Estado no que se refere aos serviços prestados.

O período ditatorial foi marcado pela forte repressão aos direitos civis e políticos, com certo investimento nos direitos sociais, como afirma Oliveira (2003). Santos (1987) assegura, no entanto, que tal cenário não foi exclusividade desse período específico, trata-se, portanto, de uma particularidade da política social brasileira, que tem como característica marcante a simultaneidade de momentos de progressos com momentos de governos autoritários, déspotas e antidemocráticos.

Os anos 1980 foram marcados por diversas mobilizações sociais, foi uma década de efervescência para os movimentos sociais, que exigiam direitos sociais, trabalhistas, a volta da ordem democrática e de eleições diretas. Esta década representou ainda avanços significativos para o mundo do trabalho.

Até este momento no país a Assistência Social é entendida como um dever moral por meio de ações emergenciais, fragmentadas e assumidas por entidades religiosas dentre outras.

Dessa forma, o clientelismo reafirma no campo da Assistência Social a fragilização da idéia do direito enfatizando o favor.

Mas a década de 1980 é um importante marco histórico para Assistência Social, visto que com a promulgação da Constituição Federal em 1988 a Assistência Social é instituída enquanto uma política social pública não contributiva, direcionada para quem dela necessitar, ou seja, destinada àqueles que não possuem meios suficientes de satisfazer suas necessidades. Além disso, ocorreu, segundo Mota (2008), um crescimento da organização e prática política de categorias profissionais em torno de reivindicações por serviços e benefícios sociais como parte de acordos coletivos de trabalho.

As políticas sociais são aqui compreendidas como políticas de fato públicas que devem assegurar aos cidadãos as proteções necessárias para que sejam alcançadas condições dignas de vida, de acordo com o parâmetro do país.

Para Porfírio (2001) política pública é o conjunto de ações, serviços e estratégias adotados pelo Estado que visa assegurar direitos e uma existência humana digna, de acordo com os ditames da justiça social de uma determinada sociedade.

Falar sobre política pública social é mais complexo do que se imagina, considerando o debate que existe em torno dela. As contradições da sociedade capitalista estão na base do surgimento das políticas sociais, o que traz para a mesma contradições inerentes à sua gênese.

Behring e Boschetti (2007) compreendem a política social como o processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem a produção e reprodução do capitalismo.

Yazbek (2008) aborda a Política Social enquanto modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos e afirma que a mesma responde a interesses diversos.

Nessa perspectiva

a Política Social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem. (YAZBEK, 2008, p. 82).

Vieira (2004) afirma que a essência das políticas sociais está ligada ao funcionamento do mercado e à capacidade de compensar as falhas deste. Além disso, estas ligam-se à ação e aos projetos dos governos, à reprodução das relações sociais bem como aos problemas sociais, ao abrandamento dos conflitos de classe, dentre outros.

Oliveira (2005) afirma que os liberais apresentam uma concepção de política social voltada a corrigir os efeitos destrutivos causado pelo crescimento do capitalismo. Dessa forma, a política social teria finalidade de redistribuição de riquezas e a intenção de reduzir as desigualdades geradas na esfera da produção.

Nesse sentido, a política social no contexto neoliberal atual, mantendo os limites do contexto de sua criação vem sendo incapazes, como afirma Oliveira, de promover mudanças efetivas na condição de vida da classe trabalhadora, atuando de forma coerente dentro dos limites da ordem capitalista.

É importante destacar que historicamente, as políticas públicas foram criadas em um contexto do capital para atender a pressões da classe subalterna obtendo consenso entre as classes sociais existentes e que seus limites são estabelecidos dentro da ordem capitalista de produção, ou seja, o Estado atenderá somente as reivindicações aceitáveis aos limites do capital e para aqueles que estão no poder. Como apontam Behring e Boschetti (2007) a política social é uma conquista civilizatória, produz bem estar social, mas não se sobrepõe à desigualdade.

Dentro do modelo de política pública existente no Brasil, o Estado, longe de garantir o bem estar social, sempre teve funções econômicas e sociais restritas deixando as demandas da classe trabalhadora disponível ao livre jogo do mercado. Assim a política social estatal assume dupla funcionalidade atendendo aos trabalhadores de forma geral e também ao capital através do financiamento de seus setores básicos.

Behring e Boschetti (2007) afirmam que no Brasil a política social assume caráter instável, restrita e segmentada desde seus primórdios, pois são também resultado das medidas esparsas e frágeis de proteção social que se desenvolveram no país.

No Brasil, só a partir da Constituição de 1988 que passa a existir a perspectiva de construção de um padrão público universal de proteção social, mesmo assim a implementação de direitos sociais passa por um sistema complexo e hostil. São definidos na Constituição os direitos à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e à Assistência Social. Os princípios constitucionais, que norteiam a

estrutura da seguridade social são: universalidade, uniformidade e equivalência, seletividade e distributividade, irredutibilidade do valor dos benefícios, diversidade das bases de financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração. Tais princípios deveriam provocar mudanças substantivas na saúde, previdência e Assistência Social, buscando articulá-las para formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente. Entretanto, o cenário das políticas sociais dos últimos anos tem mostrado que isso não ocorreu.

Essas conquistas no campo da política social são conseqüências de processos de luta da sociedade civil em busca do fortalecimento dos direitos sociais. A Seguridade Social veio criar um sistema de proteção social amplo, com perspectivas de caráter universal e com a ampliação da cidadania social. No que se refere à Assistência Social, pode-se dizer que é a política que mais enfrenta dificuldades para se materializar como política pública tendo que superar características históricas como lentidão na sua regulamentação como direito, residualidade na abrangência, manutenção e reforço do caráter filantrópico e permanência de apelos e ações clientelistas.

Mendes (2009) afirma que na contramão do que está posto na Constituição, não foi efetivado um Ministério da Seguridade Social e as políticas de saúde, previdência e Assistência Social são geridas por ministérios e orçamentos específicos, cada uma dessas políticas possui seu fundo orçamentário próprio, além de também possuir seus conselhos e conferências específicos.

Porém o que mais tem contribuído para o “fracasso” da proposta da Seguridade Social brasileira é o claro projeto de desmonte público, capitaneado pelo Governo Federal, o neoliberalismo³, que vem determinando um processo político em direção diametralmente oposta aos princípios consubstanciados na Carta Magna de 1988.

Duriguetto (2007) afirma que na seqüência dessa década foram implementadas as chamadas medidas de ajuste estrutural preconizadas pelo Consenso de Washington⁴, em correspondência com o aprofundamento dos processos de globalização. Essas medidas de

³ Redefinição global do campo econômico, social e político institucional da década de 80. Pretende desencadear mudanças através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado que corroboram para um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital. O neoliberalismo promove assim, um ataque às dimensões democráticas da intervenção do Estado tendo inicialmente como alvo a regulamentação das relações de trabalho e avançando posteriormente no sentido de reduzir, mutilar e privatizar os sistemas de seguridade social. Tem como principal característica a concepção restrita de Estado e cidadania o que leva a uma considerável perda dos direitos sociais e transferência das responsabilidades sociais para o mercado (setor privado).

⁴ Plano de medidas de ajustamento das economias periféricas comandado dentre outros pelo governo norte-americano em reunião ocorrida em Washington em 1989.

ajuste estrutural operaram uma drástica redução da agenda pública que passou a ser dominada por temas como

refluxo do Estado e primazia do mercado através das políticas de abertura comercial e financeira ao capital internacional, desregulamentação e privatização, redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, enfim, uma agenda que só podia ser conduzida contra as conquistas de 1988. (DURIGUETTO, 2007, p.171)

Intensificou-se um processo de privatizações, em que o Estado “entregou” ao capital complexos industriais “transferindo” suas responsabilidades entregando serviços essenciais para o setor privado, caracterizando assim uma desnacionalização.

Na dinâmica do neoliberalismo evidencia-se a ausência de efetivação dos preceitos da Constituição, considerando uma política econômica que submeteu os direitos sociais aos interesses do capital, pregando uma diminuição nos gastos com as políticas sociais, liberdade de comércio e uma corrida desenfreada por globalizar a economia.

Sob hegemonia do neoliberalismo, abusando do argumento falacioso do déficit da Previdência e enfocando a pobreza absoluta, o Estado brasileiro descumpra a Constituição. Ao restringir a seguridade social à sua modalidade previdenciária, ao promover a seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e da estatização, reduz e até mesmo suprime direitos que foram duramente conquistados. Nesta direção, a Assistência Social conservando suas marcas mais deletérias, tende a se configurar como política curativa, paliativa e seletiva voltada para os segmentos sociais mais vulneráveis ou em situação de risco social. Assim sendo, a Assistência Social brasileira experimenta uma “situação dialética de originalidade e conservadorismo.” (SOUZA, 2007, p.21).

Soares (2000) explicita que o ajuste neoliberal tratou-se de “reformas” não apenas de natureza econômica, mas também de ordem político-institucional e das relações sociais. Afirma que este novo modelo de acumulação traz implicações como a perda de identidade dos direitos sociais e a restrição da concepção de cidadania, o aprofundamento da separação público-privado com a reprodução inteiramente devolvida para este último âmbito, a mercantilização da legislação trabalhista culminando na desproteção da força de trabalho e redução da legitimação do Estado com a consequente ampliação do assistencialismo.

O autor supracitado explicita que o neoliberalismo, no momento de sua implementação, tinha objetivos a curto e a médio prazo. A proposta deste ajuste a curto prazo constitui em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público, aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros “real positiva” e um tipo de câmbio “real adequado”. A proposta a médio prazo objetiva transformar as exportações no motor de crescimento, liberalizar o comércio exterior, atenuar as regulações estatais maximizando o uso do mercado, concentrar o investimento no setor privado diminuindo as intervenções do Estado.

Assim, como afirma Soares (2000) as políticas de ajuste fazem parte de um movimento de ajuste global e que se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva.

É neste contexto de reconhecidos retrocessos desencadeado pelo neoliberalismo que em 1993 foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS (Lei 8.742 de 07/12/1993), a qual regulamentou e materializou os artigos da Constituição Federal em relação à Assistência Social. Além disso, a LOAS buscou superar a idéia de benemerência e clientelismo que até então caracterizou a Assistência Social brasileira. A LOAS reafirmou os preceitos constitucionais, considerando a Assistência Social como política pública de direito de todo cidadão que dela necessitar; direcionou a assistência à extensão da cidadania e garantia de direitos sociais; inovou ao propor a necessidade de integração entre o social e o econômico, ao apontar a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais qualificados, além de propor mecanismos de descentralização político-administrativa sob o controle da sociedade, na gestão e execução das políticas de Assistência Social.

Em seu artigo primeiro a LOAS define a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, como política da seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2006).

A LOAS definiu os princípios, diretrizes, competências, gestão e o financiamento da Política de Assistência Social, revelando grandes avanços, apesar de ter sido construída num contexto adverso à consolidação da assistência como política pública. Porém, sua implementação tendenciou para a focalização, seletividade e fragmentação, o que foi de encontro aos princípios de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações. Assim,

tornar a LOAS uma realidade não foi uma tarefa fácil e, ainda nos dias atuais trata-se de uma difícil missão. Foi necessário um longo processo de lutas em que diversos setores da sociedade civil se organizaram e tiveram papel fundamental para a efetivação e implementação dessa lei.

Yazbek (2004) em uma análise após dez anos de implementação da LOAS reflete que a mesma estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, apontando caminhos para um processo que pretende torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam. Afirma ainda que neste contexto, a Assistência Social configura-se como possibilidade de reconhecimento público de legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Marcada, portanto, pelo caráter *civilizatório presente na consagração de direitos sociais*, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para esses serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. (YAZBEK, 2004, p13)

Como explica a autora, a LOAS traz para o campo da Assistência Social algumas inovações ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social. Como política de Estado a assistência passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira.

Assim, Yazbek (2004) avalia que a Assistência Social deveria ser política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e provimento de necessidades, para a universalização de direitos, rompendo com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária.

Contudo, a autora indica que o âmbito da Assistência Social não evoluiu dessa forma, pois em contrapartida aos vários avanços aqui registrados, há ainda a identificação da Assistência Social como assistencialismo e como filantropia. Afirma que há em torno da mesma uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo e nem a emancipação dos usuários e ainda uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza.

Nesse processo de análise da Assistência Social após a implantação da LOAS, evidencia-se, segundo Yazbek (2004) que sua construção enquanto direito tem sido uma difícil tarefa, ampla de processos ambíguos e paradoxais.

Esses avanços e limites que perpassam a Assistência Social no Brasil levam a uma reflexão apontada por Yazbek de que a Assistência Social tanto pode constituir-se em possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e direito social dos que dela necessitarem, como pode reiterar a exclusão social dos mesmos.

Sendo ambigualmente possibilidade de inclusão social e reiteração da exclusão, Yazbek (2004) afirma que a assistência pode educar para a submissão a medida que em vez de suportar o projeto de autonomia, pode mergulhar o pobre em estado de dependência irreversível.

É importante também destacarmos alguns avanços ocorridos na atual conjuntura brasileira, no que se refere à configuração da Assistência Social. A Política Nacional de Assistência Social - PNAS aprovada na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003 é um exemplo desses avanços. É importante salientar também que a PNAS foi fruto tanto de uma intensa mobilização da categoria, como da necessidade do Estado em organizar a Assistência Social no contexto do neoliberalismo.

Criada com o objetivo de organizar o processo de descentralização da Assistência Social entre os três níveis de governo e de promover a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais, a PNAS tem como centralidade as ações voltadas para as famílias, baseando-se em ações de prevenção, proteção, promoção e inserção social. Assim, a PNAS objetiva garantir os mínimos sociais que foram estabelecidos pela mais recente carta constituinte e fortalecer os princípios amplos, democráticos e de direitos contidos na mesma.

Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

- ❖ Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- ❖ Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- ❖ Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

- ❖ Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- ❖ Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Ainda de acordo com o determinado pela LOAS e considerando a Constituição Federal de 1988 a Política Nacional de Assistência Social tem as seguintes diretrizes:

- ❖ 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 as 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 Social em cada esfera de governo;
- ❖ IV - Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Após a realização em 2003 da IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou-se pela reorganização da Assistência Social e para tanto o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS elaborou a Política Nacional de Assistência Social em 2004, a fim de dar efetividade às determinações da LOAS. A PNAS/2004 define as bases para o novo modelo de gestão da política pública de Assistência Social através da instituição do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. “Este modelo é descentralizado e participativo e tem por objetivo a regulamentação e organização das ações sócio-assistenciais em todo o território nacional. Seus serviços e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias” (FERREIRA & ROSA, 2008).

Os eixos estruturantes da gestão do SUAS foram definidos pela Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, debatida e aprovada em 2005. A NOB/SUAS normatiza e padroniza a implantação do SUAS em todo o território nacional através de alguns eixos: precedência da gestão pública da política em detrimento da privada; alcance de direitos sócio-assistenciais

pelos usuários; o trabalho com famílias como princípio matricial; territorialização como base de organização do sistema, em que a oferta de serviços é baseada na lógica de proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com maior índice de vulnerabilidade e risco social para a população; descentralização político - administrativa para os entes do governo; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; qualificação dos recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização dos resultados (BRASIL, 2005).

Os princípios organizativos do sistema elencados pela NOB/SUAS são:

- ❖ Universalidade do sistema – garantia de acesso aos direitos sócio-assistenciais a todos os que dele necessitarem e articulação da cobertura com as demais políticas sociais e econômicas;
- ❖ Integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede, territorializada pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de Assistência Social;
- ❖ Sistema democrático e participativo de gestão e de controle social – através dos Conselhos e Conferências em cada ente da federação;
- ❖ Publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades;
- ❖ Localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social;
- ❖ Articulação de ações entre o SUAS e o Sistema Único de Saúde (SUS), através da rede de serviços;
- ❖ Articulação de ações e competências com os demais sistemas de defesa de direitos humanos, políticas sociais e esferas governamentais, entre outros (BRASIL, 2005).

O SUAS, que será analisado em sua configuração e essência mais precisamente no capítulo II deste trabalho, tem sua formulação pautado na matricialidade sócio - familiar que considera as necessidades das famílias e dos indivíduos que a compõem. Nessa perspectiva a política considera família as pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou de solidariedade, superando-se a referência de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família.

Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sócio-cultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da Política de Assistência Social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida. Essa correta percepção é condizente com a tradução da família na condição de sujeito de direitos, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Estatuto do Idoso. (BRASIL, 2005, p.34)

O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito na Constituição Federal do Brasil. Tal reconhecimento se reafirma nas legislações específicas da Assistência Social – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, entre outras.

Mendes (2009) avalia que de acordo com a PNAS/2004 embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sócio - familiar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da Política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da Política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos.

Couto, Yazbek e Raichelis (2010) clarificam que a perspectiva territorial incorporada pelo SUAS representa uma mudança importante a ser destacada uma vez que o território é também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam as possibilidades para seu enfrentamento. Assim a territorialização, como um dos eixos da Política de Assistência Social incorpora uma noção ampliada de território e o percebe como uma síntese das relações sociais.

A Política Nacional de Assistência Social que institui o SUAS define dois patamares de proteção social: a básica e a especial, de modo a garantir a segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia) e de acolhida e convívio ou vivência familiar dos sujeitos. Couto et al. (2010) afirmam que a necessidade da proteção social se dá porque a desigualdade e a

pobreza que são inerentes a sociedade capitalista engendram na sociedade o que a autora denomina de *desproteção social*.

A proteção social básica é de responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e de outras unidades básicas e públicas. Os serviços de proteção básica têm a família como unidade de referência e ofertam um conjunto de serviços locais que visam à convivência, à socialização e o acolhimento de famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, além da promoção de sua integração ao mercado de trabalho. Já a proteção social especial é subdividida em dois níveis de complexidade, sendo a média complexidade representada pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Ambas são direcionadas para o atendimento às famílias e indivíduos em situação de direitos violados. O que diferencia os níveis de complexidade é a existência ou não de vínculos familiares e ou comunitários, sendo que quando há rompimento dos laços familiares e/ou comunitários configura-se a alta complexidade e, quando há apenas uma ameaça de rompimento configura-se a média complexidade.

O CRAS, portanto, trata-se de uma unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social, responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica do SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Dada sua divisão em território se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de Assistência Social.

O CREAS, por sua vez, configura-se em uma unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social, responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social especial de média complexidade do SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios.

Os CRAS e CREAS contam com uma equipe mínima que se constitui por dois técnicos de nível médio e dois técnicos de nível superior, sendo um assistente social e outro preferencialmente um psicólogo; as equipes devem contar sempre com um coordenador com nível superior. Vale dizer, contudo, que a composição da equipe de referência dessas instituições depende ou varia de acordo com o número de famílias referenciadas e de acordo com o tamanho e porte do município.

Os profissionais do SUAS, de acordo com o preconizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, na busca de prevenir e trabalhar com

situações de risco social e com famílias em situação de vulnerabilidade, devem conhecer a realidade sócio-econômica e cultural das famílias - estrutura, valores, identidade, crenças e demandas. O SUAS estabelece atribuições para a atuação da equipe no sistema que direcionam as práticas da mesma no sentido priorizado pela política. São elas: acolhida, oferta de informações e realização de encaminhamento as famílias usuárias do sistema; planejamento e implementação de ações, de acordo com as características do território de abrangência; mediação de grupos de famílias; realização de atendimento particularizados e visitas domiciliares as famílias referenciadas; desenvolvimento de atividades coletivas e comunitárias no território; apoio técnico continuado aos profissionais responsáveis pelo serviço de convivência e fortalecimento de vínculos ofertados no território; realização da busca ativa no território de abrangência e desenvolvimento de projetos que visam prevenir aumento de incidência de situações de risco; acompanhamento das famílias em cumprimento das condicionalidades de programas e projetos sociais; alimentação do sistema de informação, registro das ações desenvolvidas e planejamento do trabalho de forma coletiva; articulação de ações que potencializem as boas experiências no território de abrangência; realização de encaminhamento, com acompanhamento, para a rede sócio-assistencial; realização de encaminhamentos para serviços setoriais; participação das reuniões preparatórias ao planejamento; participação em reuniões sistemáticas para planejamento das ações a serem desenvolvidas, definições de fluxos, instituição de rotina de atendimento e acolhimento dos usuários; e organização dos encaminhamentos, fluxos de informações com outros setores, procedimentos, estratégias de resposta às demandas e de fortalecimento das potencialidades do território.

As atividades desenvolvidas no espaço do SUAS visam promover impactos na dimensão da subjetividade política dos usuários, tendo como diretriz a construção do protagonismo e da autonomia na garantia dos direitos com superação das condições de vulnerabilidade social e potencialidades de risco. (BRASIL, 2006)

Em uma análise mais recente considera-se que o SUAS configura-se como uma possibilidade concreta de romper com a histórica cultura assistencialista brasileira marcada por ações caritativas. Tal potencialidade está presente no caráter de materialização e organização que o SUAS traz para a atual Política de Assistência Social, fazendo com que a mesma tenha ares de um novo projeto existencial.

Contudo, é relevante destacar que o SUAS traz ainda importantes desafios a serem enfrentados. Tais desafios relacionam-se a insuficiência de financiamento, a modelos de gestão local ineficientes, com baixa produtividade e alto desperdício, a baixo investimento na capacitação de recursos humanos e a precariedade dos sistemas informativos dentre outros.

A Assistência Social no Brasil tem um longo percurso e ganhou na atualidade um novo formato após a elaboração do SUAS. Inegavelmente a construção do SUAS se constituiu em um avanço no que tange a Política de Assistência Social, porém sua efetivação depende de condições econômicas e políticas que a extrapolam, mas que são fundamentais no processo, uma vez que não se pode pensar em política social dissociada de política econômica, considerando que esta última é fundamental para a consolidação dos direitos sociais.

Yazbek (2000) pondera que um dos maiores desafios da Política de Assistência Social está na ausência de parâmetros públicos no reconhecimento dos direitos, a ausência que propicia a perpetuação de uma cultura moralista e culpabilizadora do indivíduo por sua condição social.

Ainda segundo a autora, construir o público na política social é tarefa difícil e arenosa. Trata-se de construir hegemonia, construir “uma cultura que torne indeclináveis as questões propostas pela população com a qual trabalhamos”, trata-se, portanto de construir e encampar projetos emancipatórios.

CAPÍTULO II: A CULTURA POLÍTICA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O DEBATE EM FOCO

Este capítulo inicia-se com uma compreensão da categoria cultura, já que esta é indispensável para a análise do nosso objeto de estudo. Posteriormente, com o intuito de resgatar a história política e cultural de nosso país, trabalharemos a cultura política, objetivando compreender essa dimensão como um elemento determinante da formação sócio-histórica de nosso país. Por último e não menos importante, abordaremos a cultura política na Assistência Social como fruto desse processo, buscando analisar suas principais características e desdobramentos.

2.1 Cultura

Estabelecer um conceito de cultura é algo necessário tendo em vista os vários entendimentos e interpretações do tema em questão, entretanto não é uma tarefa fácil, se avaliarmos a complexidade da categoria e as diversas interpretações existentes. Considerando a nossa matriz de análise inspirada nos estudos e no método de conhecimento da realidade elaborado por Marx trataremos aqui de autores que se inscrevem dentro desta tradição. Neste sentido destaco Williams, um dos grandes estudiosos da temática que contribui sobremaneira para o entendimento da categoria em questão.

Para Williams (1979), o conceito de cultura, incorpora não só as questões, mas também as contradições através dos quais se desenvolveu. Segundo o autor esse conceito funde e confunde as experiências e tendências radicalmente diferentes de sua formação. Para uma análise cultural séria, o autor explica que é preciso uma consciência do próprio conceito de cultura, e essa consciência se dá a partir da história. Assim a cultura trata-se de uma construção histórica. O termo cultura, até o século XIII, antes de toda a transição pelo qual passou, era usado para se referir ao crescimento e o cuidado de colheitas e animais, e, por extensão, ao crescimento e cuidado das faculdades humanas.

Para entendermos as modificações no significado de cultura, Williams (1979) afirma que é preciso entender as modificações no conceito de sociedade e economia, mas antes de todos é preciso entender um decisivo conceito moderno que exigiu uma nova palavra no século XVIII- a civilização. “Civilizar” primeiramente era a absorção dos homens por uma organização social, onde “civil” indicava ordenado, educado, cortês. A civilização expressava

também um estado realizado de desenvolvimento, que implicava processo histórico e progresso. Civilização e cultura (especialmente em sua forma comum antiga, de “cultivo”) eram de fato intercambiáveis. Sua divergência final veio em função da contraposição entre o ataque a civilização como superficial ou um estado natural e a necessidades e impulsos mais “humanos”.

Williams (1979) indica que a partir desse ataque à civilização a cultura passou a ser entendida também como um processo “íntimo” tendo um importante sentido alternativo e passando a ser associada com religião, arte, família e vida pessoal, em distinção ou mesmo oposição a “civilização” e “sociedade” em seu novo sentido abstrato e geral. Foi a partir desse sentido que “cultura como processo geral de desenvolvimento ‘íntimo’ se ampliou e passou a incluir um sentido descritivo dos meios e obras desse desenvolvimento, isto é, cultura como uma classificação geral das artes, religião e instituições e práticas de significado e valores” (WILLIAMS,1979, p.21).

Segundo Chauí (2006), a cultura era uma ação que conduz à plena realização das potencialidades de alguma coisa ou de alguém, trazendo a idéia do desenvolver, do fazer brotar, frutificar, florescer e cobrir de benefício. Significava o cuidado do homem com a natureza: agricultura, o cuidado dos homens com os deuses - culto, o cuidado com a alma e o corpo das crianças, com sua educação e formação - puericultura. A cultura era, dessa forma, a intervenção deliberada e voluntária dos homens sobre a natureza de alguém para torná-la conforme os valores de sua sociedade. Nessa perspectiva a cultura era a moral (o sistema de costumes de uma sociedade), a ética (a forma correta da conduta de alguém graças à modelagem do seu natural pela educação) e a política (o conjunto de instituições humanas relativas ao poder e à arbitragem de conflitos pela lei).

Para a autora, cultura em seu sentido antigo era o aprimoramento da natureza humana por meio da educação entendida em seu sentido amplo onde os humanos são considerados seres naturais assim como os animais e plantas, mas que precisam alcançar sua verdadeira humanidade pelo cultivo de seu corpo e de seu espírito. Culta era a pessoa moralmente virtuosa, politicamente consciente e participante, intelectualmente desenvolvida pelo conhecimento das ciências, das artes e da filosofia. A cultura passa assim a ser uma segunda natureza, adquirida, que melhora, aperfeiçoa e desenvolve a natureza inata de cada um. Se a natureza é o reino da necessidade, a cultura é o reino da vontade, da finalidade e da liberdade.

Nesse sentido a cultura passou a significar as obras humanas que se exprimem em uma civilização. Para Chauí (2006), civilização deriva da idéia de vida civil, portanto de vida política e de regime político. Afirma que no decorrer do século XVIII, a cultura é o padrão ou critério que mede o grau de civilização de uma sociedade. Assim a cultura passa a ser vista como um conjunto de práticas (artes, ciências, técnicas, filosofia, ofícios) que permite avaliar e hierarquizar as sociedades, segundo um critério de evolução. Avalia-se o progresso de uma civilização pela sua cultura e avalia-se a cultura pelo progresso que ela traz a uma civilização. Entendida como civilização, a cultura passa a significar o aprimoramento e o aperfeiçoamento da humanidade, como história, introduz a idéia de progresso. Cultura torna-se então sinônimo de história sendo a relação dos humanos com o tempo e no tempo.

Na segunda metade do século XX os antropólogos deram início à antropologia social e à antropologia política, nas quais cada cultura é vista como singularidade, uma individualidade própria, dotada de uma estrutura específica. Para Chauí (2006), a partir desse momento o termo cultura ganha uma abrangência que não possuía antes, passando a significar o campo das formas simbólicas

Com essa idéia, que já havia sido desenvolvida pelo pensamento alemão do século XIX, a cultura passa a ser entendida como criação coletiva da linguagem, da religião, dos instrumentos de trabalho, das formas de habitação, vestuário e culinária, das manifestações do lazer, da música, da dança, da pintura e da escultura, dos valores e das regras de conduta, dos sistemas de relações sociais, particularmente os sistemas de parentesco e as relações de poder. A partir de então, a cultura é compreendida como o campo no qual uma comunidade institui as relações entre seus membros e com a natureza, conferindo-lhes sentido ao elaborar símbolos e signos, práticas e valores, ao definir para si própria o possível e o impossível, a linha do tempo (passado, presente e futuro), as distinções no interior do espaço, o verdadeiro e o falso, o belo e o feio, o justo e o injusto, o permitido e o proibido, a relação com o visível e o invisível, com o sagrado e o profano, a guerra e a paz, a vida e a morte. (CHAUI, 2006, p.131)

Contudo, essa abrangência da cultura como campo das formas simbólicas esbarra na diferença entre comunidade e sociedade. A marca da comunidade é a indivisão interna e a idéia de bem comum, já o modo de produção capitalista dá origem à sociedade, cuja marca primeira é a existência de indivíduos, separados uns dos outros por seus interesses e desejos, significando isolamento e fragmentação.

Neste contexto, Chauí (2006) afirma que diante de uma sociedade dividida em classes, manter o conceito de cultura como expressão da comunidade indivisa, proposto pela antropologia é impossível, pois a sociedade de classes institui a divisão cultural que recebe nomes variados: cultura dominada e cultura dominante, cultura opressora e cultura oprimida, cultura de elite e cultura popular. Para a autora o que se evidencia é um corte no interior da cultura entre o que chamamos de cultura formal e cultura popular, que corre espontaneamente nos veios da sociedade.

A complexidade do conceito de cultura é, portanto, notável. Tornou-se um nome do processo “íntimo”, especializado em suas supostas “agências de vida intelectual” e “nas artes”. Mas tornou-se também um nome de processo geral e social que modela “modos de vida” totais, mas, ao mesmo tempo específicas e distintas.

Entende-se então, como afirma Chauí (2006), que cultura é, pois a maneira pela qual os homens se humanizam e, pelo trabalho, desnaturalizam a natureza por meio de práticas que criam a existência social, econômica, política, religiosa, intelectual e artística.

Assim, sendo uma construção histórica, a cultura é algo criado no contexto das relações sociais de uma dada sociedade e revela, dessa forma, as diferenças e contradições que existem no interior da sociedade. Mas como afirma Oliveira (2005) ela, por si só, não é suficiente na compreensão destes antagonismos que relacionam-se diretamente ao problema da constituição da hegemonia das classes dominantes e da contra hegemonia dos dominados.

A partir das afirmações dos autores supracitados, entendo que a cultura sendo uma construção histórica e criada no contexto das relações sociais, como explicado acima, faz parte então da totalidade social e não pode ser pensada fora da sociedade de classes e de suas contradições. Nesse sentido, a cultura não possui autonomia e é, sem dúvida, influenciada pelas demais esferas da vida social sendo a esfera econômica determinante nesse processo.

É importante neste momento ressaltar que este trabalho foi elaborado considerando a cultura como uma categoria que nos permite conhecer os modos de vida, as formas de produzir e de reproduzir das classes sociais, as formas de consciência. Portanto é uma categoria que não pode ser analisada de forma isolada, pelo contrario, ela se constrói no processo histórico, dentro da totalidade maior, como um todo contraditório e articulado.

Ianni apud Oliveira (2005, p.32) afirma que “a cultura é uma dimensão fundamental da hegemonia que pode ser construída por uma classe, composição de forças sociais, bloco de poder, Estado. Toda configuração hegemônica é necessariamente cultura”. Neste sentido

infere-se a partir da pluralidade de interesses e de conflitos, por uma teia de diferenças sociais, políticas, econômicas e culturais, um entendimento cultural que vai além da cultura identificada com a esfera das belas artes, caminha para a efetuação da política cultural e da cultura política.

A categoria cultura política também traz consigo uma complexidade inerente às categorias históricas e desenvolvê-la neste trabalho é uma tarefa complexa, mas fundamental. Discorrer então sobre esta categoria é necessário para que possamos analisar, brevemente, a história política de nosso país compreendendo porque uma cultura política democrática ainda não faz parte da história política brasileira.

A indústria cultural reforça o hábito de identificar a cultura como entretenimento, por meio de eventos de música e dança, dificultando a recepção de outras modalidades da ação cultural, mais invisíveis e prolongadas e cujos resultados levam mais tempo para aparecer.

Neste sentido, para Chauí (2006) há dificuldade decorrente da tendência de identificar a cultura com as belas artes, perdendo de vista que a cultura é tanto o processo de criação de símbolos, comportamentos, práticas, valores e idéias de uma sociedade como o trabalho da inteligência e do pensamento na criação de obras de pensamento e o trabalho de sensibilidade e da imaginação na criação de obras de arte. A perspectiva neoliberal transforma o cidadão em consumidor e contribuinte, submetendo-o à condição de receptor de idéias, ordens, normas, valores e práticas, cujo sentido lhe é estranho. Por isso o lugar da cultura dominante é bastante claro, é o lugar a partir do qual se legitima o exercício da exploração econômica, da dominação política e da exclusão social.

Neste contexto, faz-se necessário uma tomada de posição quanto ao modo de inserção da cultura na sociedade de classes, na república e na democracia brasileira. É o que Chauí (2006) denomina de “Cidadania Cultural” que se trata de tomar a cultura como um direito do cidadão e como direito à criação deste por todos aqueles que têm sido excluídos do direito à cultura neste país.

Em seu livro *Cidadania Cultural: o direito à cultura*, Chauí (2006) expressa com clareza nosso entendimento sobre o direito à cultura, sendo: o direito de produzir cultura, seja pela apropriação dos meios culturais existentes, seja pela invenção de novos significados culturais; o direito de participar das decisões quanto ao fazer cultural; o direito de usufruir dos bens da cultura, criando locais e condições e acesso aos bens culturais para a população; o direito de estar informado sobre os serviços culturais e sobre a possibilidade de deles

participar ou usufruir; o direito à formação cultural e artística pública e gratuita nas Escolas e Oficinas de Cultura; o direito à experimentação e à invenção do novo nas artes e nas humanidades; o direito a espaços para reflexão, debate e crítica; o direito à informação e à comunicação.

Chauí (2006) afirma que a proposta de “Cidadania Cultural” parte de quatro perspectivas determinantes

- uma definição alargada da cultura, que não a identificasse com as belas-artes, mas a apanhasse em seu miolo antropológico de elaboração coletiva e socialmente diferenciada de símbolos, valores, idéias, objetos, práticas e comportamentos pelos quais uma sociedade, internamente dividida e sob hegemonia de uma classe social, define para si mesma as relações com o espaço, o tempo, a natureza e os homens;
- uma definição política da cultura pelo prisma democrático e, portanto, como direito de todos os cidadãos, sem privilégios e sem exclusões;
- uma definição conceitual da cultura como trabalho da criação: trabalho da sensibilidade, da imaginação e da inteligência na criação das obras de arte; trabalho de reflexão, da memória e da crítica na criação de obras de pensamento. Trabalho no sentido dialético de negação das condições e dos significados imediatos da experiência por meio de práticas e descobertas de novas significações e da abertura do tempo para o novo, cuja primeira expressão é a obra de arte ou a obra de pensamento enraizadas na mudança do que está dado e cristalizado;
- uma definição dos sujeitos sociais como sujeitos históricos, articulando o trabalho cultural e o trabalho da memória social, particularmente como combate à memória social una, indivisa, linear e contínua, e como afirmação das contradições, das lutas e dos conflitos que constituem a história de uma sociedade. (CHAUI, 2006, p.72).

Trata-se, então de uma política cultural definida pela idéia de cidadania cultural, em que a cultura não se reduz ao supérfluo, ao entretenimento, aos padrões do mercado, à oficialidade doutrinária, mas com afirmação Chauí, se realiza como direito de todos os cidadãos, porque no exercício do direito à cultura os cidadãos, como sujeitos sociais e políticos, se diferenciam, se comunicam, trocam suas experiências e movem todo o processo cultural.

Assim, afirmar a cultura como um direito é opor-se à política neoliberal e ratificar a democracia que é a única forma política que traz o conflito como seu modo de ser constitutivo e se apóia na noção do direito em detrimento do privilégio. A democracia não exita em fazer surgir novos sujeitos políticos, que emergem dos conflitos criando novos direitos, assim, ela se traduz em processo de criação de direitos, e por isso, forma política aberta ao tempo e à história.

Fato é que a cultura política no Brasil ainda está muito permeada pela herança colonialista e patrimonialista, mas, em contrapartida, a “Cidadania Cultural” como idealizada e implementada por Marilena Chauí no estado de São Paulo ⁵ pode conduzir as classes subalternas a uma cultura política democrática que se opõe ao autoritarismo. Mesmo sabendo que se trata de um trabalho longo que considera avanços e retrocessos.

Nessa perspectiva, a cultura pode ser entendida como uma possibilidade para a superação da subalternidade das classes menos favorecidas pela dinâmica do capital:

[...] a história oral nos possibilita um entendimento diferente dos sujeitos históricos, como também a sua cultura que entendida está como expressão de um determinado modo de vida, de uma experiência social. A cultura que pode produzir o padrão de subalternidade, também possibilita sua superação através de práticas que produzem uma autonomia. As práticas culturais são práticas que possibilitam a superação da subalternidade. (MOLJO, 2000, p.103, minha tradução).

Entendo que, no sentido das idéias de Moljo (2000), estão as idéias de Chauí quando se refere ao direito à cultura como o direito de participar das decisões quanto ao fazer cultural e como direito a espaços de reflexão, debate, crítica, informação e comunicação. A efetivação dessas práticas enquanto direito e enquanto “Cidadania Cultural” produz autonomia dos sujeitos e aponta para possibilidades de superação da subalternidade dos sujeitos sociais que são históricos e, portanto, mutáveis. Assim a cultura da cidadania é propiciada por uma cultura política democrática que traz o espaço da luta que por sua vez, possibilita a liberdade em detrimento da subalternidade em que vive grande parte dos brasileiros.

Ao tratar da cultura enquanto possibilidade de superação da subalternidade da classe trabalhadora abordarei a seguir as ideias de Antônio Gramsci que no século passado iniciara suas análises sobre cultura na tentativa de compreender a ação do homem na sociedade.

De acordo com os estudos de Bezerra (2006) a primeira concepção de Gramsci a respeito da cultura é idealista, compreendendo-a como um conjunto de conhecimentos que os homens adquirem e que vai permitir o homem a agir na sociedade. Embasada na teoria de Marx, essa compreensão indica que se o homem não tem conhecimento, ele não tem como agir na sociedade. Assim a primeira concepção Gramsciana de cultura refere-se a um

⁵ Marilena Chauí, em 1989, fez parte da equipe que assumiu a Secretaria Municipal de Cultura da cidade de São Paulo-SP e nesta oportunidade, após longo processo de mudanças, implantou neste município o que chama de “Cidadania Cultural”.

refinamento intelectual capaz de permitir e capacitar o homem para intervir na realidade social. Neste momento, a cultura nos estudos de Gramsci (2004) vem do processo de educação, uma educação interessada e política.

Posteriormente após a Revolução Russa de 1917 Gramsci supera esse conceito inicial de cultura e amplia suas concepções, entendendo a cultura também como um modo global de vida. Assim Gramsci (2004) vai também falar das expressões artísticas e intelectuais por onde os homens expressam aquilo que vivem.

Gramsci (2002) então desenvolve, ao longo de sua vida, três dimensões de cultura e nos Cadernos do Cárcere, importante produção teórica do autor, elabora categorias que vão corroborar e explicar sua concepção de cultura, sendo elas: o senso comum e o bom senso, os intelectuais e o nacional- popular.

Bezerra (2006) afirma que no período pré-cárcere Gramsci deixa como legado a certeza de que a cultura é fundamental para o processo de organização revolucionária, para a instauração de um novo modo de viver ligado ao projeto de emancipação da classe trabalhadora.

Em seu texto *Socialismo e cultura* de 1916, Gramsci deixa claro a importância da cultura no processo de organização da classe trabalhadora e afirma que é função do projeto socialista arrancar o privilégio de acesso de uma classe à cultura, é preciso capacitar criticamente o proletariado com vistas a prepará-lo culturalmente para realizar as grandes transformações necessárias em uma sociedade.

De acordo com Bezerra (2006), Gramsci afirma que é necessário que o proletariado, a partir de sua formação cultural, supere sua compreensão fragmentada da realidade social e alcance uma dimensão revolucionária coletiva. Assim, Gramsci associa a cultura à capacidade de reflexão construída historicamente, à capacidade de crítica e de superação e a cultura aqui se apresenta como uma condição essencial para a emancipação humana.

Em 1929 Gramsci inicia em Turi a sua produção pós-cárcere e apresenta neste momento a cultura como concepção da vida do homem, capaz de gerar uma ética, um novo modo de viver perante as contradições vividas pelas classes sociais fundamentais para o modo de produção do capital.

Ao longo dos Cadernos do Cárcere Gramsci (2004) faz duplo movimento em relação à cultura afirmando-a como esfera determinada, superestrutural e com limitada autonomia e

entendendo-a como um elemento constitutivo de suas relações, demarcando instâncias de luta política e de hegemonia.

Se a cultura é uma esfera determinada a formação cultural não é, por conseqüência, neutra e nem alheia à luta de classes na sociedade. Assim, como afirma Bezerra (2006), a formação cultural para Gramsci é um ato educativo e deve ser realizada pelos *intelectuais orgânicos* individuais ou coletivos.

Para Gramsci (2004) todo homem é intelectual, mas é preciso diferenciar aqueles que o autor chama orgânicos dos que são chamados tradicionais. Os *intelectuais orgânicos* de acordo com Bezerra (2006) são aqueles que são criados por um determinado grupo social e que dão a esse grupo uma homogeneidade e consciência no mundo da produção. Já os *intelectuais tradicionais* se diferenciam porque já são encontrados prontos pelo grupo social e se colocam, dessa forma, como independentes, alheios e autônomos do mesmo.

Gramsci (2004) destaca a importância dos *intelectuais orgânicos* no cenário de luta cultural ideológica e afirma serem os mesmos responsáveis pelo enriquecimento e amadurecimento de tal luta. Dessa forma, delega a estes intelectuais a função de direcionar culturalmente as classes subalternas levando-as a um processo de autoconhecimento e de luta política em busca de uma posição hegemônica.

O que significa o fato de que o povo italiano lê preferencialmente os escritores estrangeiros? Significa que ele *sofre* a hegemonia intelectual e moral dos intelectuais estrangeiros, que se sente mais ligado aos intelectuais estrangeiros do que aos “patrícios”, isto é, que não existe no país um bloco nacional intelectual e moral, nem hierárquico nem (muito menos) igualitário. Os intelectuais não saem do povo, ainda que acidentalmente algum deles seja de origem popular; não se sentem ligados ao povo (à parte a retórica) não o conhecem e não sentem suas necessidades, suas ações e seus sentimentos difusos; mas são, em face do povo, algo destacado, solto no ar, ou seja, uma casta e não uma articulação (com funções orgânicas) do próprio povo [...]. (GRAMSCI, 2002, V. 6, p 42)

As classes subalternas, por sua vez, independente dos intelectuais a elas vinculados possuem sua própria cultura, sua própria filosofia que determinam seu modo de viver, de pensar, agir e sentir. Esta cultura é denominada por Gramsci (2004) de *senso comum*, e uma análise mais profunda da mesma revela um caráter acrítico e não reflexível da mesma. Neste âmbito, as classes subalternas não se organizam em relação a seu potencial de resistência para com a classe dominante. O *senso comum*, neste sentido, é então uma concepção desagregada e

incoerente dos setores populares e sendo uma concepção de mundo, conduz a uma ação e a uma intervenção direta na realidade, intervenção essa que é fragmentada e inoperante.

Um trabalho como o Ensaio popular, destinado essencialmente a uma comunidade de leitores que não são intelectuais de profissão, deveria partir da análise crítica da filosofia do senso comum, que é a “filosofia dos não - filósofos”, isto é, a concepção do mundo absorvida acriticamente pelo vários ambientes sociais e culturais nos quais se desenvolve a individualidade moral do homem médio. O senso comum não é uma concepção única, idêntica no tempo e no espaço: é o “folclore” da filosofia como o folclore, apresenta-se em inumeráveis formas; seu traço fundamental e mais característico é o de ser uma concepção (...) desagregada, incoerente, inconseqüente, conforme a posição social e cultural das multidões das quais ele é a filosofia. (GRAMSCI, 2002, V. 1, p114)

Por isso, de acordo com as ideias de Gramsci (2004), é preciso a realização de um verdadeiro “trabalho intelectual” que somente pode ser feito por aquela pessoa ou grupo organicamente vinculado ao contexto histórico de desenvolvimento das classes subalternas. Somente o intelectual orgânico é capaz de, superando o senso comum, contribuir para a emancipação dessas classes, corroborando para seu processo de educação e organização. E nesse processo a cultura é fundamental, uma vez que ela é o mecanismo que permite a superação das classes subalternas conduzindo a uma evolução em direção a um processo mais crítico e reflexivo dessas classes.

O bom senso, entendido por Gramsci (2004) como sendo uma filosofia superior, só pode ser assegurado pela política e nesse caso, a escolha de uma concepção de mundo é um fato político. Em sua produção carcerária Gramsci chama a atenção para o senso comum, pois se trata de uma prática política historicamente não fundamentada.

No primeiro volume dos Cadernos do Cárcere, Gramsci (2004) explica que o senso comum é um nome coletivo, não existindo, portanto, um único senso comum, uma vez que se trata de um produto e um devir histórico.

Dessa forma, é importante salientar que a produção política de um grupo social homogêneo é também uma filosofia homogênea, coerente e sistemática e organiza os elementos fragmentados do senso comum em direção ao bom senso.

É por isso que se deve chamar a atenção para o fato de que o desenvolvimento político do conceito de hegemonia representa, para além do progresso político-prático, um grande progresso filosófico, já que implica e

supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma ética adequada a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica, mesmo que dentro de limites ainda restritos. (GRAMSCI, 2004, V. 1, p104)

Gramsci (2002) entende que para existir novas relações entre os intelectuais e o povo na perspectiva de reorganizar o senso comum é preciso uma vontade coletiva nacional – popular no interior da sociedade.

Vale aqui destacar, como afirma Bezerra (2006) que para Gramsci a vontade coletiva nacional-popular supracitada não é um fato natural que se desenvolve espontaneamente, mas é construída historicamente em processos de longo prazo e que depende de elementos como a disciplina interior. É vontade que tem sua origem na base material/econômica da sociedade, mas que deve estar sempre vinculada a um fim ético - político. Dessa forma, a vontade coletiva necessita de certo grau de homogeneidade e organicidade a ser paulatinamente renovada.

Para Gramsci (2002) a vontade coletiva deve ter um alcance ético-político e deve ser capaz de conduzir os setores populares para o enfrentamento político em direção à hegemonia de tais classes. Gramsci (2002) delega à vontade coletiva e, portanto, ao nacional-popular a possibilidade de estruturar uma proposta contra-hegemônica capaz de reestruturar a realidade das classes subalternas. Assim, ao contrário da Itália do início do século XX, é viável pensar na sociedade um movimento popular organizado em torno de uma proposta verdadeiramente nacional com perspectiva ético - política.

Em uma análise atual da sociedade é claramente perceptível que o tempo presente é carente de uma verdadeira orientação nacional - popular e somente uma aliança orgânica das classes populares poderá suprir esta lacuna que é histórica. E para que uma perspectiva nacional - popular tenha êxito é fundamental um mesmo olhar, uma mesma concepção de mundo entre os intelectuais e o povo. É preciso um movimento dos setores populares de recuperação e de retomada de sua história e de seu destino.

Vale ressaltar que para Gramsci (2002) a perspectiva nacional-popular não se restringe à esfera cultural podendo ser estendida a demais campos da sociedade como na esfera econômica, social e política, que estão diretamente ligados à cultura e que compõem a totalidade dinâmica da vida social. Por isso, para pensarmos em uma estratégia de contra - hegemonia é preciso que o nacional-popular seja o ponto de partida e também o de chegada.

Portanto, de acordo com Bezerra

Construir uma “cultura nacional-popular” significa, então, para as classes subalternas, apodera-se de uma cultura historicamente determinada e orientada pelos interesses e pela ideologia burguesa e reestruturá-la segundo objetivos e expectativas dos setores dominados, capacitando-os, conscientizando-os e reorientando-os suas ações vitais a partir de novas bases. Neste caminho, um duplo movimento se constrói, onde a cultura, naquela acepção mais ampla de Gramsci, se apresenta como um elemento de mediação, de interface com outros momentos estruturais da constituição do ser social. Em outras palavras, o nacional popular se constrói, na cultura, como impulsionador e como resultado de uma perspectiva revolucionária mais ampla [...]. (BEZERRA, 2006, p.117).

Dessa forma, o nacional-popular se afirma então como a orientação que poderia preparar as classes subalternas para a obtenção de um consenso que viria por um processo de autoconhecimento e emancipação política.

Para o autor é um processo que deve ser popular e revolucionário, no sentido de que se busque uma ligação com o povo, com a nação. É preciso uma unidade ativa e viva e para isso é preciso recuperar a história e suas potencialidades de luta.

Nesta nova construção do nacional, idealizada por Gramsci (2002), a cultura constitui um elemento determinante e os intelectuais passam a ser atores protagonistas num importante exercício de hegemonia. O nacional-popular se manifesta a partir de um conteúdo intelectual e moral numa certa fase do desenvolvimento histórico da nação-povo.

Assim afirma Gramsci,

Uma literatura não pode ser nacional se não for popular; porque, se bem seja de poucos sua criação universal deve ser sua fruição e uso. Ademais, devendo ela expressar as idéias e os afetos comuns e trazer à luz aqueles significados que jazem ocultos e confusos no coração das multidões, seus cultores devem não apenas visar ao bem do povo, mas retratar-lhe o espírito; tanto que este vem a ser não só o fim, mas também, de um certo modo, o princípio das letras pátrias. O que se vê com o fato de que elas não ascendem ao cume da perfeição e da eficácia, a não ser quando incorporam e se identificam, por assim dizer, com a nação. (GRAMSCI, 2002, V.5, p.343)

Vale ressaltar que a perspectiva nacional popular desenvolvida pelo autor em tela é tão viável, como historicamente já realizada pelos franceses, onde o povo nação se tornou protagonista de sua história através de uma ligação orgânica com seus intelectuais que tornou possível um consenso em torno de seu projeto societário.

2.2 A Cultura Política no Brasil: apontamentos necessários

Observando o exposto até o presente momento deste trabalho, entendo ser indispensável uma exposição e análise da cultura política brasileira para que possamos compreender a dimensão da cultura enquanto elemento político determinante no processo histórico da formação social de nosso país e enquanto elemento fundamental para definição das tendências identificadas na Política de Assistência Social.

A categoria cultura política, aqui trabalhada como um conjunto de atitudes, normas, crenças, valores e atitudes políticas inerentes e presentes em uma sociedade, também traz consigo uma complexidade inerente às categorias históricas e desenvolvê-la neste trabalho é uma tarefa complexa, mas fundamental. Discorrer então sobre esta categoria é necessário para que possamos analisar, brevemente, a história política de nosso país compreendendo porque uma cultura política democrática ainda não faz parte da história política da Assistência Social brasileira.

Baquero (2001) elucida que a cultura política de uma sociedade é resultado de um padrão de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que, além de estáveis, tornam-se vivas e atuantes ao longo do tempo.

Nesse sentido, o que importa destacar é que a cultura política ocupa um lugar central no cotidiano dos indivíduos, podendo servir tanto para regular a transmissão de valores políticos, quanto para legitimar o funcionamento das instituições políticas. A forma como se constrói e se difunde essa cultura está diretamente relacionada a como se reproduzem os comportamentos, as normas e os valores políticos de determinada comunidade. (BAQUERO, 2001, p.102)

De acordo com Moljo (2007) o debate sobre a cultura política surge no final da década de 50 onde os principais teóricos desta época compreendiam a cultura política como um conjunto de atitudes a respeito dos objetos e processos políticos. Para Andrade apud Moljo (2007) o âmbito da cultura política compreende atitudes que estão baseadas nos conhecimentos, nas crenças, nos sentimentos e valores adquiridos pelos indivíduos no processo de socialização.

Não é estranho aos estudiosos do tema e para os mais envolvidos com a cultura política da Assistência Social no Brasil, o fato de que a história desta se confunda com a formação sócio - histórica do país. Permito-me tal inferência aludindo-me ao fato de que diversos autores, os quais citarei a seguir, traçam estreita relação e semelhança entre as características e legado da formação sócio-histórica de nosso país e as políticas sociais que aqui se desenvolveram na segunda metade do último século.

Iamamoto (2006) relata que no Brasil, o processo de construção da cidadania não se deu historicamente como nos países Europeus. A autora revela que aqui prevaleceram as relações de favor e de dependência que constituem uma *ideologia do favor* que atravessa a formação política de nosso país e se torna uma mediação quase universal. Nessa mesma linha de pensamento Behring e Boschetti (2007) afirmam que existe no Brasil um contexto de relações alinhavadas pelo favor.

Com o liberalismo nas condições brasileiras, perde-se o pé na realidade, o pensamento torna-se um despropósito ornamental no contexto de uma cumplicidade alinhavada pelo favor. (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 74)

Outra característica marcante na formação histórica, social e política do Brasil é a tomada do público pelo privado. Iamamoto (2006) esclarece que o Estado brasileiro foi historicamente privatizado por coronéis que constituíram por muito tempo grupos econômicos com interesse particulares. Estes grupos, que por longas décadas compuseram o setor dominante no país, fizeram com que a história do Estado convivesse com o mínimo da coisa pública.

Busca-se assim contrarrestar uma das marcas da história política brasileira, que se construiu ao revés do imaginário igualitário da modernidade. História política assentada na “ideologia do favor, como a nossa mediação quase universal”, que foi terreno fértil para a privatização do Estado e de entidades da sociedade civil segundo interesses particulares de grupos poderosos e influentes, em detrimento do cultivo do espírito público. Uma sociedade hierarquizada que repõe no dia-a-dia e de forma ampliada privilégios, violências e discriminação de renda, poder, de raça, de gênero, entre outras, ampliando o fosso das desigualdades no marco diversificado das manifestações da questão social. (IAMAMOTO, 2006, p.143)

Sobre essa característica Behring e Boschetti (2007) também descrevem de maneira crítica e elucidam que no Brasil o público e privado se misturam de maneira perversa de modo a manter o predomínio das elites dominantes.

[...] O Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre o público e o privado. Essas são, claramente, características perenes da nossa formação social! [...] (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 73)

Ao se referir ao “mundo da cultura” da autocracia burguesa e tratar do golpe militar que ocorreu no Brasil na década de 60 Netto (2005) traz importantes contribuições para a compreensão da história da cultura política no Brasil. O autor revela que o país apresenta uma particularidade histórica que se constitui primeiramente num traço econômico-social com grandes implicações uma vez que na formação social brasileira o desenvolvimento capitalista se deu sem realizar as transformações estruturais que, noutras formações constituíram as suas pré-condições. Dessa forma, em nosso país o desenvolvimento do capitalismo não se deu contra o “atraso”, mas ao contrário contribuiu para sua reposição em patamares mais complexos.

Em segundo lugar Netto (2005) avalia que houve no país uma recorrente exclusão das forças populares dos processos de decisão política. É bem característico da formação social brasileira encontrar segmentos das classes dominantes impedindo a ação das forças comprometidas com as classes subalternas nos processos políticos decisórios. Assim, a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social torna-se um fio condutor que costura a constituição da história brasileira.

A socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um processo inconcluso _ e quando, nos seus momentos mais quentes, colocava a possibilidade de um grau mínimo de socialização do *poder* político, os setores de ponta das classes dominantes lograram neutralizá-lo. (NETTO, 2005, p.18).

Compondo essa particularidade histórica o Estado brasileiro desempenha papel específico para as características de uma cultura política antidemocrática e elitista. Netto (2005) elucidam que o Estado brasileiro tem particular relação com as agências da sociedade

civil e através de elementos como a repressão dos interesses das classes subalternas o Estado tem desestruturado e até desfigurado a sociedade civil. Trata-se de um Estado que historicamente vem impedindo a emergência de agências portadoras de vontades coletivas e projetos societários que transcendam o que está posto.

Nesse sentido o Estado brasileiro que se consolida no processo de industrialização é um Estado que não se limita a garantir a ordem capitalista, mas que atua internamente no sistema de produção objetivando organizar a acumulação. O Estado brasileiro assume de fato a postura do que nós marxistas chamaríamos de “comitê executivo da burguesia” e passa a desempenhar papel decisivo na organização da acumulação capitalista com caráter essencialmente antinacional e antidemocrático. Nas palavras de Netto

Isto equivale a determinar que, no Brasil, o Estado autocrático burguês não pode ser visto somente como tendo em sua gênese um processo de concentração e centralização prévio; em si mesmo, ele se constituiu para induzir esta concentração e esta centralização. (NETTO, 2005, p.31).

Em síntese, a expressão desses fenômenos na história da formação social do Brasil é claramente identificada na dinâmica da economia e da sociedade num processo em que o espaço nacional é determinado pelas relações sociais capitalistas. O autor ainda esclarece que o desenvolvimento tardio do capitalismo no Brasil torna-o excludente e os processos decisórios e de direcionamento da sociedade são decididos “pelo alto”. Em consonância com esse processo, o desfecho de abril foi o conseqüente enfraquecimento do campo democrático, estabelecendo um pacto que Netto (2005) chamou de contra - revolucionário com vitórias para a dominação burguesa e expressando um significado político de derrota das forças nacionais e populares.

Yazbek (2004) reitera que a história de nosso país é coberta por momentos que constituem uma cultura moralista, autoritária e com ausência de parâmetros públicos. A ausência de uma cultura pública democrática tem revelado na história de nosso país um total descaso pelas questões de equidade e justiça que corroboram para a construção de caminhos éticos no direcionamento da vida pública.

No Brasil a modernização se dá pela mediação do que há de mais arcaico e é possível observar uma recriação permanente dos elementos centrais da herança escravista e patrimonialista do país. Há, pois um processo de atualização de marcas históricas e persistentes que se repõem em diferentes conjunturas sob a hegemonia de uma nova forma de

dominação. A reiterada exclusão das classes subalternas nos processos diretivos de nossa história configura o que Fernandes (1979) chama de “democracia restrita”, restrita às classes dominantes, já que para o autor nunca houve democracia no Brasil.

Ianni (2004) aponta que no Brasil o moderno se dá pela mediação do arcaico, pois há uma recriação permanente dos elementos centrais da herança escravista e patrimonialista. Trata-se, pois de um processo de atualização das marcas persistentes.

Elucida que as mudanças e desenvolvimentos ocorreram de forma importante, mas esses processos se deram sem romper com a trajetória da formação sócio-histórica brasileira. Assim, as marcas históricas se repõem em diferentes conjunturas, sob a hegemonia da nova forma de dominação, e as práticas conservadoras do coronelismo, patrimonialismo dentre outras, estão atualizadas no Estado moderno.

Ao afirmar que no Brasil vivemos muitas épocas num tempo só Ianni (2004) ratifica que há um poder do atraso na sociedade brasileira e, portanto uma ressuscitação das formas do passado.

Paula (2005) ao tratar do assunto afirma que há uma debilidade no desenvolvimento social do país e uma conseqüente precariedade estrutural que atinge os direitos sociais.

O núcleo dessa originalidade histórica configura-se na recorrente debilidade, incompletude, assimetria, heterogeneidade, desigualdade de nosso desenvolvimento social. Trata-se, no essencial, de reconhecer a formação social brasileira como travada por uma precariedade estrutural de que resultarão tanto a permanente interdição de direitos sociais básicos para parcela significativa da população, quanto a recorrente convicção do Estado como instrumento autoritário configurando o que poder – se - ia dizer, a partir de Florestan Fernandes, uma “contra - revolução recorrente”. (PAULA, 2005, p.17)

A existência das relações pessoais e de poder que são transversais à sociedade brasileira, trazem marcas claras e ainda muito fortes para a vida cultural, social e política do país. Behring e Boschetti (2007) elucidam que o Estado brasileiro foi gestado em um contexto ambíguo tendo o liberalismo formal como determinação que o funda e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios da classe dominante. Assim, as políticas sociais que se desenvolvem nesse contexto histórico apresentam em sua constituição traços marcantes da perversidade deste caminho.

São políticas que também foram gestadas com características específicas e protagonizadas por ações isoladas e fragmentadas distantes ainda de um Estado de fato interventivo e da configuração de direitos sociais.

Os direitos sociais surgiram aproximadamente no século XX e referem-se ao atendimento das necessidades humanas básicas que dizem respeito à alimentação, habitação, saúde e educação. Para Marshall relaciona-se a “direito há um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar por completo da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p.63).

Vieira (2004) esclarece que inicialmente o direito era natural e era considerado expressão da bondade divina e da razão, sendo classificado como natural e humano. Para Bodin apud Vieira (2004) o direito natural era justo e equânime enquanto o direito humano tem sua origem nas necessidades imediatas das pessoas.

Ao tratar das formulações de Siches Vieira (2004) argumenta que o direito para além de estar enraizado na existência humana historicamente condicionada, guia-se por determinado sistema de valores universais. Dessa forma, o direito deve proteger o indivíduo, garantindo-lhe a liberdade, a integridade pessoal, o bem estar material bem como a expansão da personalidade.

Considerando as características da formação social brasileira e principalmente o posicionamento elitista assumido pelo Estado, já explicitado anteriormente, fica claro que é ausente na história da cultura política brasileira uma perspectiva de direito fundamentada na superação das intervenções pontuais do Estado brasileiro. A peculiar articulação do autoritarismo social brasileiro com a acumulação capitalista bloqueou o processo de construção da cidadania em nosso país.

Marshall (1976) esclarece que para compreender o conceito de cidadania é preciso relacionar três elementos: o elemento civil, o elemento político e o elemento social. Esclarece que o primeiro é composto dos direitos necessários à liberdade individual e o direito de justiça. O elemento político compreende o direito de participar do poder político e o elemento social compreende desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e de segurança ao direito de participar na herança social e poder usufruir de uma vida de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Para Behring e Boschetti (2007) a cidadania extrapola a noção de conjunto de direitos materializados pelas políticas sociais e é concebida como um caminho para a construção de uma nova ordem social.

Iamamoto (2004) esclarece que a cidadania relaciona-se com a noção de igualdade de todos perante a lei, com direitos e obrigações derivados de sua condição de participantes integrais da sociedade. Nesse contexto a autora elucida que a conquista dos direitos sociais é perpassada pela luta contra o estigma do assistencialismo, presente na atualidade.

2.3 A Cultura Política e o Debate da Assistência Social: entre o assistencialismo e a cultura de direitos

A Política de Assistência Social, alvo de nosso estudo, traz em suas raízes uma forte herança da formação sócio-histórica do Brasil e apresenta assim traços em sua formação e desenvolvimento de uma cultura política caracterizada segundo relações de tutela, favor e clientelismo em detrimento da cidadania e direitos sociais.

Dessa forma, ao longo dessas décadas de sua existência, os usuários dos serviços de Assistência Social tem tido o acesso aos serviços assistenciais limitado a relações pessoais junto ao Estado e/ou lideranças políticas que fazem de tais relações “passaporte” para a garantia da satisfação das necessidades da população atendida pela política.

Oliveira (2005) elucida que as relações clientelistas, patrimonialistas e do favor no Brasil, extrapolam os tempos passados e assolam de maneira avassaladora o tempo presente, contribuindo, assim, para que o acesso à Política de Assistência Social seja pautado no favor, na benesse e na ajuda, mantendo-se bem longe da viabilização enquanto direito.

Outro ponto destacado pela autora é o caráter não universal que as relações pessoais e de favor conferem à Política de Assistência Social. Uma vez pautada em tais valores, os usuários passam a ser selecionados de acordo com as relações individuais e pessoais que tenham capacidade de desenvolver, não havendo, portanto, critérios e características universais na política pública.

A Assistência Social vem construindo assim uma trajetória da não política, do não direito, como espaço destinado aos desvalidos e destituídos. Configurada como ação paliativa e secundária, se tornou alvo das boas ações da sociedade civil para os mais pobres.

Yazbek (2004) esclarece que o não reconhecimento do direito nessa trajetória histórica consolida uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo dos subalterzinados.

Sobre o histórico da Assistência Social Oliveira elucida que seus caminhos foram construídos paralelamente a questões religiosas e tinha como pressuposto a naturalização da pobreza.

Na história da humanidade, a assistência aparece inicialmente como prática de atenção aos pobres, aos doentes, aos miseráveis e aos necessitados, exercida, sobretudo, por grupos religiosos ou filantrópicos. Ela é antes de tudo, um dever de ajuda aos incapazes e destituídos, o que supõe uma concepção de pobreza enquanto algo normal e natural ou fatalidade da vida humana. Isto contribuiu para que, historicamente e durante muito tempo, o direito à Assistência Social fosse substituído por diferentes formas de dominação, marginalização e subalternização da população mais pobre. (OLIVEIRA, 2005, p. 25)

As palavras de Oliveira indicam que a Assistência Social é marcada por um caráter de ajuda aos necessitados e “desvalidos da sorte”. Por tratar-se de uma área, que como afirma Yazbek (2004) foi sempre tratada de forma secundária pelo Estado, a Assistência Social desenvolveu-se por ações pontuais e desarticuladas destinadas a atender de forma descontínua os mais necessitados.

As práticas clientelistas são também marcantes na cultura política presente no contexto da Assistência Social. Esse tipo de prática faz com que o acesso dos usuários aos bens e serviços assistenciais se realize através de relações pessoais junto ao poder público, embasando tais relações na troca de favores e condicionalidades.

De acordo com os estudos de Oliveira (2005) o clientelismo foi inicialmente utilizado para demarcar as relações pessoais e o uso do termo tem a finalidade de explicar “os desajustes entre desenvolvimento econômico-social e a falta de estabilidade das instituições públicas”.

Assim, as relações clientelistas presentes na formação social brasileira se consolidam nos mais diversos espaços sociais e políticos. Afirmam-se como verdadeiras mediações que se instauram primeiramente no campo da esfera privada, consolidando-se mais tarde na esfera pública.

Oliveira (2005) elucida que a Assistência Social traz em si um histórico de relações que revelam uma cultura política do atraso, onde traços do mais puro conservadorismo da

formação social brasileira e da própria política se manifestam no presente de forma viva e contumaz.

Considerando o exposto até o momento, fica claro que há no campo da Assistência Social traços conservadores e autoritários da formação social, cultural, política e econômica da história de nosso país que historicamente vem se reproduzindo no cenário da atualidade.

Assim observa-se que no âmbito da Assistência Social há um campo de disputa no qual, sob nova roupagem e com ares de modernidade são mantidas práticas conservadoras como clientelismo, o assistencialismo, o paternalismo, assim como a caridade e a benemerência praticadas com dinheiro público por executivos municipais ou por fundações e associações diversas, que se dizem prestadoras de serviços assistenciais [...]. (OLIVEIRA, 2005, p.31)

Na citação acima está posta mais uma questão fundamental no debate que perpassa a Política de Assistência Social de nosso país, trata-se, pois da presença de práticas conservadoras com ares de modernidade no cenário atual. Convivem no contexto da Assistência Social o tradicional e o moderno em uma combinação muitas vezes perversa.

A conjugação de antagonismos no interior da política possibilita a convivência de tudo que há de mais tradicional e avançado, de democrático e autoritário corroborando para uma modernização daquilo que há de mais arcaico e de uma arcaização do que há de mais novo e moderno no cenário público.

Esse jogo esconde aos olhos dos usuários práticas perversas e revestidas de valores que não são “novos”, mas renovados. Essa dualidade que perpassa a Assistência Social é característica própria de sua formação, mas é também ratificada e reafirmada pelos ventos neoliberais que sopram em direção diametralmente oposta ao fim do conservadorismo.

Iamamoto (2006) afirma que há indubitavelmente uma formação política aliada aos “efeitos modernos” do grande capital.

Ou seja, o discurso neoliberal tem a espantosa façanha de atribuir título de modernidade ao que há de mais conservador e atrasado na sociedade brasileira: fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública, a dimensão ética da vida social pela recusa das responsabilidades e obrigações sociais do Estado. (IAMAMOTO, 2006, p. 37)

E continua

A desigualdade que preside o processo de desenvolvimento do país tem sido uma de suas particularidades históricas: o moderno se constrói por meio do “arcaico”, recriando nossa herança histórica brasileira ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformando-as no contexto da globalização. Isso atribui um ritmo histórico particular ao processo de mudanças, uma cadência histórica particular, em que tanto o novo quanto o velho se alteram. [...] (IAMAMOTO, 2006, p. 37)

Baquero (2001) ratifica que relações sociais dessa natureza têm-se fortalecido nos últimos governos neoliberais, cuja estratégia, no campo político, orienta-se para fragilizar o sistema de representação política.

Apesar de toda essa nova roupagem que o conservadorismo assume em nome do moderno, o que se vê ainda é a forte presença de uma “cultura do atraso”, que como afirma Oliveira (2005) tem servido como instrumento de dominação da classe trabalhadora pela classe dominante.

Segundo a autora, a “cultura do atraso” tem força e hegemonia no Brasil, e os elementos conservadores da formação social do Brasil têm contribuído sobremaneira para a permanência e manutenção daqueles que estão no comando e no poder.

Ianni apud Oliveira (2005, p.32) afirma que — “a cultura é uma dimensão fundamental da hegemonia que pode ser construída por uma classe, composição de forças sociais, bloco de poder, Estado. Toda configuração hegemônica é necessariamente cultura”.

Ao tratarmos, pois da formação social brasileira e questões que abarcam práticas clientelistas e paternalistas, estamos tratando de ações que privilegiam as relações do privado em detrimento do público em um processo de privatização e redução da esfera pública.

Iamamoto (2006) afirma que o desafio é transformar os espaços estatais em espaços realmente públicos, ampliando as possibilidades de apropriação da coisa pública pela coletividade. Afirma ainda que esse movimento se choca com a história política brasileira que apresenta tendências claras de privatização do Estado.

Ratifica a autora que o Estado brasileiro foi historicamente privatizado por coronéis e mais tarde por outros grupos de interesse similar fazendo com que o “máximo de Estado tenha convivido com o mínimo da esfera pública”. E pontua que o “enxugamento” da coisa pública, em especial dos serviços públicos, tem forçado uma progressiva seletividade que colide de

maneira importante com uma das maiores conquistas da Constituição Federal de 1988 referente à universalização dos direitos sociais.

“O desafio é fortalecer a esfera pública num contexto em que enfrentamos a constituição de uma *subjetividade antipública*” afirma Yazbek (2004). E avalia que pela ausência de parâmetros públicos no reconhecimento dos direitos permanecem na Assistência Social concepções e práticas remanescentes do período de formação da sociedade brasileira no qual o assistencialismo, primarismo e o patrimonialismo são práticas condutoras da vida pública.

Analisando a cultura política brasileira, Faoro apud Moljo (2007), afirma que o Estado brasileiro se trataria de um Estado patrimonialista, tornando a privatização do Estado brasileiro um fato intrínseco ao desenvolvimento capitalista da formação social brasileira. Assim, é difícil falar de uma “cultura política democrática”, quando o que se vem construindo é uma cultura que privilegia a apropriação privada do público solidificando uma “cultura política autoritária”.

Chauí (2006) caracteriza a sociedade brasileira como autoritária e violenta, identificando quatro características que justificam esta caracterização: relações sociais hierárquicas, relações sociais e políticas fundadas em contatos pessoais; profundas desigualdades sociais e econômicas que reproduzem carências e privilégios e uma sociedade em que a lei não é percebida como expressão de uma vontade social. Afirma ainda que nesse tipo de relações hierárquicas, não há, nem o princípio da igualdade formal jurídica e nem o da igualdade social real. Assim, fica claro que na formação brasileira, o acesso a bens e serviços se dá a partir de vínculos de amizade e de favor e nunca por uma relação de direito.

O encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado promovem no cenário brasileiro relações pautadas em indicações e confiança pessoal desconsiderando a capacidade dos sujeitos em questão.

Outra característica do autoritarismo da sociedade brasileira é o que Coutinho (1996) chama de “via prussiana” que no Brasil, trata-se dos processos de transformação ocorridos em sua história que não envolveram o conjunto da população. Ao contrário, trataram-se de processos resultantes de ações autoritárias, vindas de cima para baixo expressando um conjunto de reformas “pelo alto” com claras intenções de manter reprimida as classes sociais subalternas.

Nesta perspectiva, Oliveira (2005) destaca que os direitos no Brasil são estabelecidos tendo como base a proteção do patrimônio e a liberdade econômica. A autora revela que esses são os valores fundamentais da pessoa em uma sociedade em que o patrimônio e o autoritarismo prevalecem.

Moljo (2007) esclarece que na verdade o que se vem construindo no Brasil é uma “cultura política autoritária”, que privilegia a apropriação privada do público e que está bem distante de uma efetiva “cultura política democrática”.

Assim a Assistência Social historicamente constrói com a “cultura do atraso” um processo de simbiose no qual os usuários de seus serviços não são atendidos na perspectiva do direito, ao contrário o acesso a bens e serviços assistenciais sempre se deu como resultado da bondade de alguém.

Todo esse processo ratifica a nossa forte tradição clientelista que culmina em uma cultura cidadã fragilizada, na qual grande parte da população brasileira ainda se identifica como clientela dos atores políticos e sociais que detêm o poder.

Nesse mesmo cenário de lutas e disputa no qual se insere a Assistência Social, há também a luta pela construção da Assistência Social enquanto política pública. Essa luta tem início na década de 80 e é confirmada com a promulgação da constituição Federal de 1988.

Neste marco histórico, a Assistência Social passa a ser direito do cidadão e dever do Estado e passa então a ser política social pública orientada por padrões de universalidade e justiça.

É nesse momento que é gestado na história uma possibilidade de redirecionamento da cultura política presente na Assistência Social. O contexto da Carta Magna abre portas para uma nova cultura política, pautada no direito e no processo de renovação da forma de se fazer Assistência Social no Brasil.

A nova Constituição abriu alas para um arsenal de legislações futuras como a LOAS, a PNAS e o SUAS, já explicitados no capítulo anterior, que vão construir junto à Constituição, um caminho novo para a Assistência Social no Brasil.

A LOAS, primeira dessas legislações, dispõe sobre a organização da Assistência Social. Trata-se de um instrumento legal que regulamenta os pressupostos constitucionais, em especial nos artigos 203 e 204 da Constituição brasileira, que definem e garantem os direitos à Assistência Social.

Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e 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 um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de Assistência Social;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

(Constituição Federal de 1988)

A Constituição de 1988 traz em seu contexto a superação da idéia de benemerência e clientelismo que até então caracterizou a Assistência Social brasileira. Em uma clara perspectiva de direitos sociais, a nova carta constitucional e as legislações que se seguiram consideram a Assistência Social como política pública de direito de todo cidadão que dela necessitar e direcionam a Assistência Social à extensão da cidadania e garantia de direitos sociais.

A referida Constituição traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela LOAS, como política pública social, a Assistência Social inicia seu curso para um novo campo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a Política de Assistência Social, inserindo-a no sistema de bem-estar social brasileiro concebido como campo da Seguridade Social, configurando um tripé juntamente com a política de saúde e a previdência social.

É importante destacar que este novo cenário estabelecido para a Assistência Social no país aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais qualificados, além de propor mecanismos de descentralização político-administrativa sob o controle da sociedade, na gestão e execução das políticas de Assistência Social. Define assim a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado.

Na mesma proposta de efetivação da Assistência Social enquanto política de direito, o SUAS ratifica a nova cultura política proposta pela constituição supracitada e posteriormente pela LOAS.

O SUAS ainda é recente na história da Assistência Social, mas ainda em processo de construção já repercute de forma importante nas contribuições que vem trazendo à política. Pretende significar a regulação, em todo território nacional, da hierarquia, dos vínculos e das responsabilidades do sistema de serviços, benefícios e ações assistenciais, sejam essas realizadas pelo Estado ou pela sociedade civil. Na proposta do SUAS todas as ações de Assistência Social, sem nenhuma exceção, devem ser realizadas com caráter universal e construídas em rede hierarquizada de atendimento.

Dessa forma, Oliveira (2005) afirma que a PNAS assume compromissos com a garantia de seguranças sociais próprias da política de sobrevivência, de acolhida, de convívio ou vivência familiar que constituem o SUAS e que podem contribuir na afirmação da Assistência Social como política pública.

No conteúdo da Política Nacional de Assistência Social que orienta o SUAS é possível observar claramente o direcionamento político a que se propõe.

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 da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades da família e indivíduos. (PNAS, 2005, p.15)

Ao se considerar as condições políticas e institucionais presentes no SUAS, cabe lembrar os avanços conquistados pela sociedade brasileira na construção da Política de Assistência Social, decorrência de seu reconhecimento como direito do cidadão e de responsabilidade do Estado. Nessa direção, a presente PNAS busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

O SUAS vem corroborando para a ampliação, efetivação e protagonismo da Política de Assistência Social no contexto das políticas públicas. Após a implementação do SUAS a Assistência Social passou a ser a área que mais vem empregando assistentes sociais, o que aponta para uma maior profissionalização do setor após o SUAS.

Para Yazbek (2004), no contexto atual a Assistência Social se efetiva como política de Estado e passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira.

O SUAS tem definições que ratificam a Assistência Social como política pública e de Seguridade Social, o que contribui sobremaneira para a formação de uma cultura de direitos a medida que coloca a Assistência Social como política social de responsabilidade do Estado e dá a mesma um caráter de universalidade.

Contudo, em uma fundamental reflexão sobre o SUAS, evidencia-se um difícil processo de implantação do mesmo, considerando que a história dos direitos no Brasil é feita de pequenas conquistas e de uma persistente prática de negação dos mesmos. Tal processo tem se tratado de árdua tarefa envolta de processos contraditórios e paradoxais que não negam semelhanças ao processo de formação sócio-histórico brasileiro.

Tal conquista, em tão breve tempo, leva a uma rápida constatação: a disponibilidade e o anseio dos atores sociais em efetivá-la como política pública de Estado, definida em Lei. Muitos, às vezes e ainda, confundem a Assistência Social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada tem a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade. O MDS/SNAS e o CNAS estão muito empenhados em estabelecer políticas permanentes e agora com a perspectiva prioritária de implantar o SUAS, para integrar o Governo Federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios em uma ação conjunta. Com isso, busca-se impedir políticas de protecionismo, garantindo aquelas estabelecidas por meio de normas jurídicas universais. Este é o compromisso do MDS, que integra três frentes de atuação na defesa do direito à renda, à segurança alimentar e à Assistência Social, compromisso também do CNAS. A Política Nacional de Assistência Social ora aprovada expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social. (PNAS, 2005, p.11)

A Assistência Social no Brasil tem um longo percurso e ganhou na atualidade um novo formato após a elaboração do SUAS. Inegavelmente a construção do SUAS se constituiu como um avanço no que tange a Política de Assistência Social, porém, apesar de proposta promissora o SUAS ainda enfrenta enormes limites para a efetivação da universalização de direitos, e para o rompimento com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área da Assistência Social.

Apesar dos vários avanços registrados na Assistência Social há ainda a identificação da mesma como assistencialismo e como filantropia. Ainda é possível identificar na prática e na intervenção profissional no interior dos equipamentos sociais traços de uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo e nem a autonomização dos usuários.

É de grande relevância aqui destacar que o SUAS foi gestado e implementado no país em um contexto de redução das funções estatais orientado pelo pensamento liberal presente no país. O neoliberalismo traz para o cenário atual, como explicitado no capítulo anterior, limites claros para a execução e desenvolvimento das políticas públicas trazendo para a cena política o retrato do retrocesso e do conservadorismo.

O neoliberalismo, que cresce em nível internacional, traz em sua bandeira a defesa de um Estado mínimo. Assim, na contramão das conquistas da última Constituição brasileira vem investindo na promoção do desmonte dos sistemas de proteção social e em especial do SUAS.

Como afirma Oliveira (2005) o neoliberalismo ratifica os efeitos de uma cultura política fundada na manutenção dos privilégios daqueles que sempre estiveram no poder, fortalecendo assim as relações de mando e autoritarismo. Dessa forma o processo de conquistas de direitos no Brasil, que já se inicia tardiamente, ganha ares de retrocesso que se materializa em políticas focalizadas e emergenciais aos moldes do neoliberalismo.

Moljo (2007) avalia a cultura política contida na proposta neoliberal.

A proposta de um Estado mínimo, moderno, flexível e eficiente projetou uma cultura política despolitizada, baseada na imediaticidade dos fatos. Um modelo de gestão social que se encontra sintonizado com o modelo de produção conhecido como toyotista que se baseia na produção flexível. As Políticas Sociais propostas para esse modelo possuem um caráter meramente assistencialista, enfocando o auxílio à pobreza como forma de complementar as ações filantrópicas, deixando de lado a noção de universalidade, para dar lugar às ações focalizadas e seletivas. (MOLJO, 2007, p. 26)

Com as “reformas” neoliberais no Brasil a seguridade social tão duramente conquistada em 1988, não encontra condições objetivas para sua efetivação e as políticas que compõem sua totalidade, dentre elas a de Assistência Social ganha ares de fracasso.

Com relação a esta política Mota (2010) assegura que o neoliberalismo transforma a Assistência Social no que chama de mito, configurando o *mito da Assistência Social* uma vez que, o Estado e as classes dominantes lançam mão da Assistência Social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais. Ou seja, transferem propositalmente para a Assistência Social um potencial e responsabilidade de resolução dos impactos do ajuste neoliberal que ela não tem.

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

Neste processo o SUAS, apesar de configurar avanço e ratificação do paradigma presente na Constituição Federal de 1988, traz ainda em seu cenário atual traços marcantes da mesma cultura política tuteladora presente na história da Assistência Social. Apesar dos reconhecidos avanços, há ainda na atualidade a presença de relações de favor definindo o que deveria ser acesso a direitos.

O SUAS então traz para a Política de Assistência Social a construção de uma nova roupagem revestida pela “cultura do direito”, mas não rompe com a característica tuteladora, clientelista, patrimonialista, filantrópica e dominadora da Assistência Social. O que se evidencia é uma enorme lacuna entre a proposta do SUAS, claramente explicitada na PNAS e o vivenciado na realidade dos equipamentos sociais e da rede socioassistencial presente no sistema, pois a política que deveria ser pautada na perspectiva do direito é subsumida às ações e direcionamentos que contribuem para a modernização do que há de mais arcaico e retrógrado na Política de Assistência Social.

A Assistência Social ainda hoje se trata de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza seus usuários na medida em que apresenta como favor aquilo que é direito. Oliveira (2005) afirma que a filantropia no contexto do SUAS ainda é a marca da Assistência Social e explica que mesmo configurando-se como política pública, o âmbito da assistência incorpora, em todo o Brasil, uma rede de entidades privadas - filantrópicas

prestadoras de serviços de Assistência Social que conferem à mesma um caráter de caridade e benemerência. Assim observamos que o Estado não só incentiva as ações conservadoras na Assistência Social, como as direciona e regulamenta.

Sposati apud Oliveira (2005) afirma que permanece na Assistência Social o paradigma conservador no qual o direito é travestido de concessão, ficando no plano da retórica, e o atendimento às necessidades sociais é tarefa do próprio indivíduo estando assim no campo da moral privada, bem longe da ética pública.

Assim, identifica-se ainda hoje na Assistência Social, marcas profundas da “cultura do atraso” que são mantidas e reproduzidas pelos usuários da política e pelo próprio Estado, em um processo de protelamento da construção de uma cultura política baseada no direito que ainda inexistente no Brasil.

Ainda hoje, como afirmam Behring e Boschetti (2007) a distância entre a definição dos direitos em lei e sua real implementação é enorme. Além disso, o que temos é uma grande instabilidade dos direitos sociais que revela sua fragilidade resultante de uma espécie de instabilidade institucional e política que inviabiliza a criação e manutenção de direitos inalienáveis.

Iamamoto (2006) nos apresenta sábias palavras que articulam com propriedade os elementos aqui discutidos

Estamos testemunhando uma refilantropização no campo da prestação de serviços assistenciais, pelo estímulo à participação de entidades privadas, a iniciativas do “voluntariado”, fortalecendo o jogo de interesses privados na implementação dos serviços sociais, afetando o seu caráter público. Esta minimização da ação estatal na garantia das condições básicas de vida e do conjunto dos trabalhadores – resguardando-se a contra - face de um Estado máximo para o capital, como já salientado - é campo fértil para disseminação e reatualização de práticas de favor e do arbítrio, que têm, na violência, a sua contrapartida; características essas não estranhas ao perfil histórico particular assumido pelo liberalismo na formação sociopolítica de nosso país. (IAMAMOTO, 2006, p.159)

Dessa forma, a Assistência Social brasileira é claramente constituída por elementos que compõem um processo dual de avanços e retrocessos, um processo contraditório que tem como norte a “cultura do direito”, mas que se adensa e concentra forças na histórica “cultura do atraso”.

Vivenciar a cultura política democrática, não só na Assistência Social, mas na sociedade como um todo, é um desafio que se adensa a cada dia e esta luta vem sendo encampada por diversas categorias profissionais inseridas recentemente sob o novo olhar do SUAS. Os profissionais inseridos na política em questão e que compõem as equipes técnicas do SUAS vêm lutando e enfrentando enormes desafios para a consolidação do SUAS e de toda a mudança que ele configura. Tais profissionais, com destaque para os psicólogos, assistentes sociais e advogados foram retirados do registro assistencialista e colocados, acertadamente, no terreno da política.

Na Assistência Social o SUAS vem apontando um processo de renovação crítica iniciado com movimentos de luta articulado nacionalmente que contribuiu sobremaneira com debates e articulações políticas para a efetivação da LOAS que, pela primeira vez, articula a assistência aos direitos sociais e aos patamares de justiça social.

Raichelis (2008) demonstra o quanto a ressignificação da Assistência Social brasileira foi decisiva. Para a autora o movimento pela formulação de uma legislação que reconhecesse a Assistência Social como política pública e direito do cidadão, envolveu intrincados processos de negociação e formação de consensos e nesse processo de criação de espaços inéditos de debates e polarização de propostas houve uma atuação política efetiva.

A defesa da Assistência Social como direito de cidadania e, portanto, política pública de seguridade social se assenta numa análise rigorosa dos limites e possibilidades da resposta das políticas sociais às desigualdades engendradas pelo sistema capitalista.

Assim sendo, segundo Raichelis (2008), a Assistência Social pública constitui-se como um campo de lutas, podendo gerar conformidade ou resistência. Seu potencial reside justamente nesta dimensão contraditória.

Behring e Boschetti (2007) asseguram, que nesta direção, a cidadania, muito mais que um conjunto de direitos materializados pelas políticas sociais, é concebida como um caminho para a construção de uma nova ordem social, tendo em vista que é possível estabelecer na Assistência Social um campo de luta e de formação de consciência crítica em relação às desigualdades de classes.

As autoras ratificam ainda que tal tarefa não pode ser deixada para um futuro distante, posto que tal construção se inicia agora, atualmente na sociedade capitalista em que vivemos, objetivando sua superação.

Neste sentido, destaca-se um potencial na intervenção dos atores sociais envolvidos direta e indiretamente com o SUAS na consolidação de esforços e direcionamentos de ações no sentido de um posicionamento crítico dentro da política assistencial. Isso significa que a complexificação e diferenciação das necessidades sociais, como aponta o SUAS, não deve restringir a atuação da equipe às abordagens que tratam as necessidades sociais como problemas e responsabilidades individuais e grupais.

A atuação deve pautar-se em diferentes frentes para defender e reafirmar direitos e políticas sociais que, inseridos em um projeto societário mais amplo, buscam sedimentar as condições econômicas, sociais e políticas para construir as vias da equidade e cidadania.

Nessa perspectiva, a concepção presente no SUAS articula direitos amplos, universais e equânimes, orientados pela perspectiva de superação das desigualdades sociais que vai para além da insuficiente e abstrata igualdade de oportunidades defendida pelo pensamento liberal.

A intervenção e atuação dos profissionais do SUAS na implementação e efetivação na política pública de Assistência Social trata-se de um desafio a medida em que requer uma constante atualização, análise crítica e aproximação destes com a realidade social de seus usuários. Não é desconhecida a dificuldade de se trabalhar na execução de uma política de direitos em um país em que os direitos são historicamente relegados a segundo plano. Além disso, o desafio também se constitui na construção de caminhos que levem à mudanças sociais, políticas e culturais para a constituição de uma nova sociabilidade que garanta a distribuição equitativa da riqueza socialmente produzida.

É importante ratificar que a consolidação do processo de mudança da cultura política no interior da Assistência Social está absolutamente vinculado às lutas pela garantia de um Estado democrático, comprometido com os direitos dos usuários dessa política.

CAPÍTULO III- A CULTURA POLÍTICA DE UMA REALIDADE EM CONSTRUÇÃO: O SUAS NO MUNICÍPIO DE LEOPOLDINA.

O presente capítulo pretende dar conta da análise dos dados obtidos com a pesquisa de campo realizada no município de Leopoldina-MG. Aqui serão explicitadas categorias de análise que foram trabalhadas a partir de dados obtidos com as entrevistas. Os atores que compuseram o quadro dessa pesquisa são 12 profissionais que compõem as instituições da Proteção Social Básica do município em questão. Dos entrevistados 10 são técnicos que compõem a equipe de referência dos três CRAS e da SMAS do município, quantificando 08 assistentes sociais e 02 psicólogas. Todo este universo de profissionais constitui o quadro efetivo de profissionais do município uma vez que todos são concursados e possuem assim um vínculo de trabalho estável.

Foram entrevistados ainda a Secretária Municipal de Assistência Social, gestora da política no município, e o Chefe de Monitoramento e Avaliação de finanças, “braço direito” da gestora na execução da política e que cuida diretamente dos recursos destinados ao SUAS no município. Estes dois últimos cargos supracitados são chamados “cargos de confiança” que se definem por cargos temporários que permitem a escolha por afinidade e que são modificados de acordo com a mudança da gestão municipal.

Do total de entrevistados, a quase totalidade é composta por mulheres e somente 01 entrevistado é do sexo masculino. A faixa etária é compreendida entre 22 e 53 anos e com exceção da equipe de gestão, 02 dos entrevistados estão no município em média há dez anos e 08 dos entrevistados estão no município há pouco tempo, sendo inseridos na realidade do mesmo a menos de dois anos. Levados a Leopoldina pelo concurso público que efetivou o quadro de funcionários da prefeitura em 2010, os profissionais entrevistados são oriundos de algumas cidades do estado de Minas Gerais próximas a Leopoldina sendo 01 profissional de Juiz de Fora, 01 de Cataguases, 01 de Argirita, 01 de Volta Grande, 02 de Muriaé, e 06 do município onde foi realizada a pesquisa.

3.1- A contextualização do SUAS no município

No município de Leopoldina, o desenvolvimento da Assistência Social não se deu de forma diferenciada do restante do país. A cidade de aproximadamente cinquenta e um mil

habitantes, situada na Zona da Mata Mineira, vem ao longo dos últimos anos solidificando uma nova Política de Assistência Social que convive ainda com os traços marcantes do assistencialismo.

O município situado há aproximadamente 344 Km da capital do estado e 1.113 da capital do país é constituído por cinco distritos. Inicialmente teve suas terras habitadas por índios Puris e foi criado em 27 de abril de 1854 através da lei nº 666 como território desmembrado do município de Mar de Espanha-MG. Em 1906 a cidade já contava com grande avanço educacional ficando conhecida como Atenas da Zona da Mata Mineira.

Em 1950, a construção da Rodovia 116 (Rio-Bahia) fortaleceu a posição de Leopoldina como entrosamento de comunicações, acarretando uma grande expansão no setor industrial.

Com uma economia bastante ativa, Leopoldina apresenta-se como um município especialmente voltado para a agropecuária, destacando-se neste setor, a produção da indústria leiteira, cuja bacia é uma das maiores de todo o Estado.

Nas outras atividades industriais, Leopoldina apresenta um quadro que coloca o município em destaque em relação aos demais da região. Possui indústrias dos mais diversos tipos, entre eles, no setor têxtil.

No setor educacional atualmente conta com 30 escolas de ensino fundamental, das quais 24 são públicas, 09 de ensino médio, 02 de ensino técnico e 04 de ensino superior. As escolas de ensino superior se dividem em públicas e privadas sendo públicas a Universidade Estadual de Minas Gerais – UEMG que recentemente chegada ao município implementou o curso de Pedagogia, e o Centro Federal de Ensino Tecnológico- CEFET que há anos oferece cursos diversos como Engenharia de Controle e Automoção. As unidades privadas representadas pela Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC e pelas Faculdades Unificadas Doctum também oferecem cursos variados com destaque para Direito, Enfermagem, Administração de Empresas e Biomedicina.

Com cobertura total pelo Sistema Único de Saúde - SUS a cidade tem composto a Atenção Primária em Saúde 14 unidades do Programa de Saúde da Família - PSF implantadas. A nível ambulatorial o município conta com um Pronto Atendimento Médico - PAM na região central da cidade onde são realizados os atendimentos especializados. Além disso, o município conta também com uma policlínica situada em uma das regiões periféricas da cidade para atender as emergências desta área. Compondo o nível terciário de atendimento

existe no município um hospital de caráter filantrópico que possui convênio com a rede pública de saúde, e uma clínica psiquiátrica privada e que também possui convênio com o SUS.

De acordo com os dados do censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE 89,39% da população do município vivem na zona urbana e 10,61% na zona rural. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M de Leopoldina é considerado médio pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento -PNUD. Seu valor é de 0,778, sendo o 122º maior de todo estado de Minas Gerais (em 853 municípios), o 487º de toda a Região Sudeste do Brasil (em 1666 municípios) e o 1098º de todo o Brasil (entre 5.507 municípios). A renda per capita da cidade é de R\$ 8.994,55 reais, a taxa de alfabetização adulta é 89,56% e a expectativa de vida é de 72,35 anos. Segundo o IBGE, o coeficiente de Gini, que mede a desigualdade social é de 0,45 e a incidência da pobreza é de 30,46%.

No município existem na atualidade 5.874 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, destas 3.184 famílias recebem benefício do Programa de Transferência Direta de Renda Bolsa Família e possuem renda per capita de até R\$140,00. Dessas famílias inscritas no Cadastro Único existem ainda 2.342 que se encontram abaixo da linha da pobreza estabelecida pelo Governo Federal com a renda per capita abaixo de R\$70,00 mensais.

De acordo com a análise da documentação cedida pela Secretaria Municipal de Assistência Social e pelo Departamento de Protocolos de Leopoldina para este estudo, o município se desenvolveu dentro dos limites de um território provinciano e a Assistência Social era praticada como a ajuda aos indivíduos e como caridade e dever moral, totalmente estimulada pelas instituições religiosas locais, destaque para a Igreja Católica e para o Espiritismo que tem forte movimento na cidade.

O assistencialismo vem marcando o histórico da Assistência Social em Leopoldina e ainda na atualidade é possível identificar traços marcantes das relações de ajuda e benemerência que envolve os assistidos pelo setor.

A despeito de um longo período de ostracismo da Assistência Social registrado nas décadas anteriores ocasionado por sucessivos governos locais com características conservadoras que ainda compreendiam a Assistência Social como ajuda e bem-estar, em 1994

através da portaria nº 006 é criada em Leopoldina a coordenação executiva preparatória para implementação da Lei Orgânica de Assistência Social.

O prefeito Municipal de Leopoldina, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que determina a Lei Federal n ° 8.742, de 07 de dezembro de 1993, resolve: **Art.1º** Criar a Coordenação executiva Preparatória para a implementação da lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) no âmbito do Município de Leopoldina, cabendo-lhe debater as principais questões relativas à Assistência Social no Município, tomando como referência as diretrizes da LOAS, responsabilizando-se pelos trabalhos iniciais e preparatórios para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, para a orientação e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social e para a criação e regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social. (Prefeitura Municipal de Leopoldina, PORTARIA N ° 006/1994) .

No mesmo ano, pela Lei 2.681 fica instituído o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS composto inicialmente por dez membros sendo cinco representantes governamentais e cinco representantes da sociedade civil.

Em 1997 através do decreto n °1270/97 é regulamentado o Fundo Municipal de Assistência Social- FMAS no município. O Fundo Municipal de Assistência Social, vinculado ao Conselho Municipal de Assistência Social, tem por objetivos facilitar a captação, o repasse e aplicações dos recursos destinados ao atendimento das ações de Assistência Social no âmbito do município, em conformidade com o artigo segundo da LOAS.

Os recursos federais repassados através dos Fundos - nacional, estadual e municipal- são destinados aos serviços assistenciais que compreendem o atendimento continuado à criança a ao adolescente, à pessoa idosa e ao portador de deficiência.

Ainda em 1997 o então Ministério da Previdência e Assistência Social constitui o município como gestor social da Assistência Social. Tal processo se deu a partir da descentralização da Assistência Social que, por determinação legal, (Constituição/88 e LOAS) a Assistência Social de todo o país passa a ter como um dos gestores sociais o município, onde vive o cidadão.

Nesse momento a Secretaria de Assistência Social (SAS), órgão coordenador nacional da Assistência Social vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, se propôs a cumprir os preceitos constitucionais, implementando o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, o que implica na observância de algumas diretrizes

estabelecidas pela LOAS, a fim de que o município possa estar apto para receber recursos da União destinados à assistência.

Assim, neste sistema descentralizado e participativo disciplinado pela Norma Operacional Básica de dezembro de 1997, Leopoldina passou a ter os recursos financeiros para a Assistência Social como responsabilidade das três esferas de governo, além de contrapartida definida pela Lei de Diretriz Orçamentária - LDO. E os serviços eram executados pelas entidades e organizações do próprio município que passaram a formar, no seu conjunto, a rede de Assistência Social.

A LOAS estabelece que as ações de Assistência Social passem a ser organizadas em esquema descentralizado e participativo. Este sistema oportuniza, de acordo com a NOB/97, a efetiva partilha de poder, a definição de competências das três esferas de Governo, a prática da cidadania participativa por meio de Conselhos de assistência social e as transferências de responsabilidades pela execução dos serviços, programas e projetos para estados, Distrito Federal e municípios, devidamente acompanhados do correspondente de recursos, cooperação técnica, acompanhamento, avaliação e fiscalização.

Em 1998 o município de Leopoldina já cumpria integralmente o artigo 30 da LOAS, ou seja, mantinha em funcionamento o Conselho e o Fundo e elaborado o Plano Municipal de Assistência Social. Em 1998 através do decreto n ° 1.376 é regulamentada a celebração de parcerias entre o Poder Público e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, para promover ações no âmbito da Assistência Social.

Em 2005 após a V Conferência de Assistência Social do município, foi implementado o Sistema Único de Assistência Social. Na referida conferência foi avaliado a Política Pública de Assistência Social e definido diretrizes e prioridades para sua implementação além de estratégias e metas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social.

Em 2007 foi realizada a VI Conferência Municipal de Assistência Social. Tendo como tema geral a efetivação do Plano Decenal de Assistência Social e a implementação do SUAS a conferência teve a atribuição de avaliar a Assistência Social na perspectiva do SUAS e definir diretrizes e prioridades para a política estadual de Assistência Social. Com este mesmo objetivo, foi realizada em 2009 a VII Conferência Municipal de Assistência Social que teve como tema geral a Participação e Controle Social no SUAS.

Em 2010 o município, que possui Gestão Plena⁶, passou por uma reforma administrativa realizando concurso público e efetivando todos os servidores, inclusive os que compõem o quadro de recursos humanos do SUAS.

A partir da implementação do SUAS no município a Política de Assistência Social passou a ser estruturada de forma diferenciada, contando com novos equipamentos sociais. O município passa então a contar com rede estruturada de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

A Proteção Social Básica do município conta, dentre outras instituições, com três CRAS e três Cozinhas Comunitárias tendo sido os mesmos estrategicamente situados em bairros mais vulneráveis e populosos da cidade, de acordo com a PNAS/2004. Cada CRAS conta com uma equipe de referência composta por dois profissionais de serviço social, um profissional de psicologia, além um técnico administrativo, orientadores sociais e auxiliares de serviços gerais.

A Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS em Leopoldina apresenta uma peculiaridade que vale ser destacada. A secretaria além de exercer as funções administrativas e organizacionais do SUAS exerce ainda uma função de atendimento dos usuários do sistema, pois as áreas da cidade que não são cobertas por CRAS tem seus usuários atendidos na SMAS que oferece os mesmo serviços socioassistenciais existentes nos CRAS, com exceção dos grupos socioeducativos.

Assim, os três CRAS existentes no município não são suficientes para a total cobertura do mesmo, ficando alguns bairros da região central e a área rural do município referenciados na SMAS que tem como recursos humanos a própria Secretária de Assistência Social, duas assistentes sociais, uma nutricionista além de técnicos administrativos e motoristas.

A secretaria abriga ainda o setor de Gestão do Cadastro Único para os programas do Governo Federal que fica localizado dentro da SMAS. A equipe do CadÚnico é composta pela gestora do Cadastro que é também a Secretária de Assistência Social do município, um operador “máster” do sistema e dois digitadores, responsáveis pelo cadastramento das famílias no sistema/banco de dados do Governo Federal. A chamada “Casa dos Conselhos”,

⁶ De acordo com a PNAS é o nível de gestão em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social-CEAS.

local onde atua a secretária executiva dos conselhos da cidade também fica no interior da SMAS, bem como a documentação referente a tais conselhos.

Na execução da Proteção Social Especial de média complexidade além de instituições como APAE, dentre outras da sociedade civil, a cidade conta com um CREAS composto por duas assistentes sociais, uma psicóloga, um advogado e um orientador socioeducativo responsável pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto, além de um auxiliar administrativo e dois oficinairos. No município em questão existe também uma particularidade com relação ao CREAS que oferece oficinas socioeducativas para os usuários com direitos violados, em especial crianças e adolescentes do Serviço de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI com o objetivo de oferecer a esse público discussões e reflexões pertinentes à problemática vivenciada e ainda momentos de socialização e retirada, ainda que momentaneamente, dos possíveis locais de violação de direitos.

A alta complexidade do município é composta por instituições como a Casa do Aconchego, para acolhimento de crianças de 0 a 12 anos; a Casa Lar, para acolhimento de adolescentes de 12 a 18 anos; uma residência de longa permanência para os idosos acima de 65 anos e a Casa do Cidadão, casa de passagem para migrantes e população de rua.

Dessa forma a rede socioassistencial do município, que compreende os equipamentos supracitados, é composta basicamente pelas seguintes instituições: Centros de Referência de Assistência Social, Centros de Referência Especializados de Assistência Social, Secretarias Municipais de execução das políticas públicas, Casa do Aconchego, Casa Lar, Casa do Cidadão, Asilo Santo Antônio, APAE, Clínica de Saúde Mental, Conselho Tutelar, Conselhos de Direitos, Escolas, Creches, Programa de Saúde da Família - PSF, Gerência Regional de Saúde, Secretaria de Esportes, Lazer e Cultura, Igrejas, Centros Espíritas, Cozinhas Comunitárias, Promotoria, Fórum, Defensoria Pública, Serviço Social da Indústria - SESI, Alcoólicos Anônimos, Grupo de autoajuda Levanta de Novo, Guarda Mirim, Associação dos Vicentinos, Delegacias, Associação dos Pequenininos de Jesus, Serviço de “Sopa aos Pobres”, ONG’S, Lyons Clube, demais associações da sociedade civil, dentre outras.

Assim, considerando a heterogeneidade da rede socioassistencial do município, uma vez que é constituída por instituições com históricos e objetivos diferenciados e que compõem os mais distintos setores como Saúde, Educação e Assistência Social, observa-se que existe no atendimento à população do município direcionamentos dos mais variados. Isso ocorre

porque convivem neste contexto instituições com caráter absolutamente assistencialista que se materializam em ações ainda pontuais e fragmentadas com destaque para a “Sopa aos Pobres” e as instituições religiosas e, em direção diametralmente oposta, as instituições que objetivam promover a família com ações continuadas, mais efetivas, sócio-educativas e que corroboram para a afirmação das Políticas Sociais de caráter público realizadas pelo Estado que respondem as demandas oriundas da população de forma sistematizada e no horizonte do direito social, com destaque para os PSF’S, CRAS e Cozinhas Comunitárias.

3.2 - A categoria Política no cotidiano dos profissionais

Os avanços no campo formal da política vêm indicando que ainda é preciso construir uma base na qual se desenvolva uma cultura política democrática e participativa. Baquero (2001) elucida que nos últimos anos houve uma modificação nas atitudes e no comportamento dos brasileiros com relação à política, tal modificação é fruto de uma série de fatores tais como o mercado, a globalização, a informática, entre outros, porém o autor afirma que os brasileiros, na essência, ainda continuam a desacreditar nas instituições que constituem o pilar da democracia representativa e principalmente o processo de mobilização político-crítico e político-organizativo de nosso país.

Observa-se uma adaptação das instituições democráticas a uma prática de uso de procedimentos antidemocráticos que pervertem a representação política, gerando dúvidas e incertezas sobre o futuro da democracia. Isso se verifica não no sentido de favorecer retrocessos institucionais ou rupturas profundas, mas na institucionalização de atitudes de indiferença, apatia e distanciamento da arena política, e na crença de que não há nada que se possa fazer para mudar o atual estado de coisas. (BAQUERO, 2001, p. 98)

Baquero (2001) deixa claro em sua análise o ranço antidemocrático existente na arena política brasileira que é fruto do processo de sua formação sócio-histórica. O caráter antidemocrático da cultura política brasileira gera na atualidade o que Baquero chama de apatia política e causa no cenário político brasileiro um grande distanciamento dos sujeitos que poderiam dele participar.

Em Leopoldina esse processo não se dá de forma diferenciada e deslocada do contexto nacional, o município apresenta um histórico de uma cultura não participativa onde alguns entrevistados, atores da Política de Assistência Social, não se consideram sujeitos políticos.

Na verdade a gente tá envolvido nesse meio político o tempo inteiro, mas eu não sou uma pessoa que busca tá empenhada na política ou tá atenta ao que tá acontecendo, eu não consigo me interessar [...] eu sempre fui meio *vijandona* assim sabe...sempre fui meio aérea até admiro pra ser bastante sincera quem luta, quem corre atrás, quem faz, mas não consigo ser uma pessoa assim, não é meu isso.

(entrevistado X)

Destaca-se aqui uma preocupação eminente que perpassa a atuação e intervenção dos profissionais do SUAS de Leopoldina, uma vez que o depoimento acima traz elementos que corroboram para a constatação da ausência de instrumentos necessários para uma construção democrática caracterizada pela participação política. A ausência de tais instrumentos acusa a existência nesses profissionais de predisposições ideológicas historicamente determinadas.

A despeito do relato acima três profissionais apresentam uma visão ampla e no mínimo interessante de política quando a articulam com posicionamentos societários e modos de vida e a definem como campo de luta e correlação de forças.

Eu acho que todos nós somos sujeitos políticos a partir do momento que a gente vive numa sociedade e que a gente sempre tem que tomar posicionamento. Eu entendo política num sentido amplo e não somente ligada às instituições partidárias, mas como campo mesmo da luta, da disputa, do..., da defesa dos interesses da coletividade.

(entrevistado O)

A política tem a mesma importância que o trabalho, tem a mesma importância que a minha vida social, tem a mesma importância... enquanto cidadã a questão política é uma coisa fundamental na minha vida, não consigo desvincular a minha vida em sociedade de uma percepção política o tempo todo.

(entrevistado K)

Ah eu acho que a política é muito importante uma vez que é ela que estrutura a vida assim na sociedade, então traz rebatimentos na vida de todos, mas

acaba tendo a política do tipo de sociedade, a política abarca a escolha do tipo de sociedade, formas de organização, a sociedade capitalista...e tudo isso acaba trazendo rebatimentos na vida de todo mundo, então é muito importante e traz um reflexo muito grande por conta disso.

(entrevistado Q)

Os fragmentos acima revelam uma visão refletida sobre a política e uma dimensão diferenciada de sua inserção na sociedade e na vida dos sujeitos. Este é um modo de internalizar a política que vai para além do *senso comum* que nos termos de Gramsci (2004) aponta um modo de viver, de pensar, agir e sentir acrítico e não refletido. A superação deste senso comum passa como afirma o autor em seus primeiros estudos, por uma educação interessada e política.

Pensar a política como elemento estruturante da vida em sociedade, como campo de luta, como elemento de importância similar ao trabalho, ao lazer, ao desenvolvimento das relações sociais, como aponta os relatos acima, é pensar a vida e, portanto um modo de vida articulado a uma cultura refletida, a uma cultura ideológica diferenciada do histórico brasileiro e pode apontar novos caminhos para a cultura política vivida pelos sujeitos em questão.

Este caminho, como indica Gramsci (2004), pode corroborar para um momento de autoconhecimento e para o desencadeamento de um processo de luta política. Trata-se de uma concepção de mundo absorvida criticamente pelos vários ambientes sociais e culturais nos quais se desenvolve a individualidade e as mais distintas relações sociais.

Como desenvolvido no Capítulo II deste trabalho, a superação do *senso comum* explicitado pelo autor como *bom senso* só pode ser assegurado pela política e dessa forma, a escolha de uma concepção de mundo e de um modo de vida é um fato político.

Nas explicitações de uma das entrevistadas relacionadas acima é possível destacar a identificação da política relacionada “ao campo mesmo da luta e da disputa”, sobre esse sentido Coutinho (1996) explicitando o pensamento marxista desenvolve a teoria do Estado ampliado de Gramsci que nos permite relacionar com o relato acima. Ao tratarmos da política enquanto campo de luta e de disputa estamos tratando do que Gramsci (2002) denominou de “*guerra de posição*” que trata-se de uma conquista gradual e progressiva de espaços “no seio e através da sociedade civil”. Para que esses espaços se configurem como espaços efetivos de luta e de disputa pelo poder é necessário uma relação equilibrada entre a “*sociedade política*”

e a “*sociedade civil*” na medida em que essa luta visa a obtenção da direção político - ideológica e do consenso, ou em outros termos, de uma vontade coletiva nacional-popular.

Também em sentido complementar ao exposto acima destaco os entrevistados que identificam na política uma dimensão político - organizativa capaz de se configurar como mediação que possibilita o trabalho de orientação e estímulo dos profissionais técnicos da Política de Assistência Social com os usuários desta política no sentido de contribuir com o processo de organização e mobilização do território que referenciam.

Agora a política tem uma importância muito grande na nossa profissão por conta da organização dos usuários, da organização do trabalho e da organização de comunidade né e apolítica sendo bem tratada eu acho que a organização dela traz benefícios, traz desenvolvimento, traz engrandecimento, seja lá qual assunto que for, né que esteja dentro da política do trabalho, né da política da profissão...acho que é muito benéfica a política sendo bem tratada ela só traz crescimento.

(entrevistada T)

Ainda na linha de análise da política, quando questionados sobre a importância da mesma em sua vida, alguns entrevistados, em direção diametralmente oposta ao desenvolvido por Gramsci (2004), demonstraram um entendimento de política bem restrito e o assimilam unicamente à política partidária.

Eu particularmente eu gostava muito de política né, vamos falar da política partidária né, eu gostava muito da política partidária numa época em que existiam dois partidos políticos que era a ARENA e hoje o PMDB que era a oposição e a situação. Eu fui criada em uma cidade onde a política era uma coisa assim muito ativa e até muito agressiva e quando já na maturidade em Leopoldina eu passei pela gestão de muitos prefeitos, mas assim numa gestão aonde era tudo muito tranquilo, mesmo porque a população era muito menor do que é hoje e as frentes de trabalho também eram bem mais reduzidas. Então era tudo muito fácil não existia o que hoje a gente chama de oposição, não faziam tanta oposição dentro de Leopoldina, existia uma cumplicidade entre poder executivo e poder legislativo, as pessoas eram indicadas, até mesmo dentro da educação o professor que ia dar aula existia um caderninho junto do prefeito que cada vaga que aparecia era a vez de um vereador indicar um professor e as coisas funcionavam muito bem. Eu vejo que a política em si no município de Leopoldina, eu entendo essa política como sendo um pouco até mesquinha né porque as pessoas não vêm o lado positivo das questões, os trabalhos que estão sendo executados, que são plenos, as pessoas vêm somente os erros e não os acertos.

(entrevistado A)

Eu acho a política importantíssima para todos os segmentos né, mas a política em si ela sendo bem executada ela feita com honestidade acima de tudo e respeitando leis, respeitando todas as normativas referente aquilo que ta se tratando é maravilhosa. Só que a gente se depara sempre no dia a dia com muita falsidade, muita ideologia, muita corrupção nela.

(entrevistado T)

Não é particularidade das entrevistadas acima a vinculação do entendimento de política ao partidarismo, uma vez que é comum ao processo histórico e democrático de nosso país, os sujeitos políticos se reconhecerem como tais somente em períodos eleitorais quando são chamados pelas instituições partidárias a executarem a “democracia participativa” do voto de nosso país.

Por derradeiro, grande parte dos entrevistados destaca uma intrínseca relação da política com o trabalho que desenvolvem na execução da Política de Assistência Social e conseguem perceber a política como determinante para a tomada de decisão de questões no interior da Assistência Social.

Eu acho assim que no geral a política seria uma forma de garantia de direitos, uma forma de participação cidadã, uma forma de ser mais justo o que infelizmente não é porque você elege uma pessoa pra te representar ou você assume um partido uma posição, uma ideologia pra garantia de direitos pra tentar ter um mundo mais justo, o que eu acredito que não é porque o que acontece é que as pessoas buscam coisas pessoais na política. **E você faz alguma relação da política com seu trabalho?** Faço porque influencia, porque você elege um representante, um prefeito, um vereador e isso vai influenciar na pessoa que ele vai escolher pra gestão, que vai influenciar em várias outras questões, porque tudo vem da vontade da gestão ou da vontade do político que ta atuando, então influencia em tudo, com certeza.

(entrevistado G)

[...] No meu trabalho eu vejo isso de várias formas, primeiro para as coisas acontecerem aqui dentro a gente depende o tempo inteiro do que é liberado pelo prefeito, do que é liberado pelos vereadores e vejo também que tem essas questões do interesse deles em divulgar o trabalho que é feito, as vezes

eles se aproveitam um pouco do que é feito aqui como se fosse o serviço deles, usa o equipamento social pra poder divulgar ele enquanto político[...].

(entrevistado X)

Bom, eu nunca fui militante, mas eu sei que ela interfere em tudo que eu faço, inclusive nas minhas condições de trabalho porque meus trabalhos até hoje foram em prefeitura, ou estágios em prefeitura, ou como concursada ou como contratada. Então dependendo da atuação política da cidade e do país aumentava ou diminuía os nossos recursos né e as condições de trabalhar.

(entrevistado M)

Aqui os entrevistados revelam que a cultura política da Assistência Social é determinante para o processo de execução da assistência no município enquanto política pública. Revelam que em Leopoldina, que possui uma cultura política ligada a relações clientelistas e ao partidarismo, as escolhas políticas dos representantes democraticamente eleitos rebatem diretamente em questões fundamentais da Assistência Social, principalmente na escolha da gestão direta da política, na disponibilidade de recursos para a execução da mesma e nas relações de trabalho, de mando e de poder que se desenvolverão ou não no interior deste processo.

3.3 - O Sistema Único de Assistência Social e seus desdobramentos

Como explicitado em capítulos anteriores, em especial no capítulo II deste trabalho, o processo de formação da sociedade brasileira não se deu com a participação efetiva de todos os envolvidos no processo, com destaque para os representantes das elites que sempre dominaram as decisões e direcionamentos neste país de cultura política frágil e dominada pela não participação, tomando todas as decisões “pelo alto” como indica Coutinho (1996).

Nesse sentido, como afirma Baquero (2001) a experiência política brasileira tem se caracterizado pela predominância de formas autoritárias de governo, gerando, como consequência, uma restrição às possibilidades de uma participação política mais efetiva. O autor avalia que o impacto do autoritarismo, ao longo das últimas décadas, não permitiu que

se desenvolvesse um cenário no qual a participação da sociedade civil no Estado fosse significativa.

Coutinho (1996) avalia o quadro exposto acima e o ratifica observando que os processos de transformações ocorridos na história do Brasil, não envolveram o conjunto da população. Tratou-se de processos resultantes de ações autoritárias, vindas de cima para baixo expressando um conjunto de reformas “pelo alto” que tinham intenções claras e determinadas.

O processo de formulação e desenvolvimento da Política de Assistência Social em Leopoldina vem se configurando, segundo os entrevistados, em espaços não democráticos de construção dessa política, onde os relatos indicam que a Assistência Social no município vem sendo construída também “pelo alto” numa sequência de decisões tomadas pela gestão sem participação efetiva dos técnicos que compõem o SUAS.

Eu acho assim que na construção, as decisões são tomadas muito por cima, as questões e deliberações não são discutidas nem com os profissionais quem dirá com a comunidade, acho que as questões são bem fechadas, tudo é muito imposto, todas as decisões são sempre...a questão da secretária e as pessoas que normalmente estão nas coordenações [...] e a nossa opinião não é levada em conta em nenhum momento. As estratégias de intervenção foram montadas por esta equipe e simplesmente repassaram pra gente...á é complicado...como é que fica a relação com a coordenação também, a gente também deveria se posicionar com relação a isso e se não dá espaço a gente tinha que reivindicar também, mas algumas vezes a gente tenta fazer contato com a coordenação, mas é muito difícil a gente conseguir falar, reunião é muito complicado de conseguir também, então assim eu acho que a gente fica muito jogado nos CRAS, você fica aqui e quando tem alguma coisa é simplesmente comunicado, você não tá nem sabendo do que está sendo discutido e simplesmente é comunicado aqui, então eu acho que é tudo muito imposto.

(entrevistado Q)

Eu vejo como uma construção mesmo da gestão, que envolve pouco a participação dos usuários e da sociedade civil nessa construção, até porque a cultura política do..., não só do município de Leopoldina, mas do Brasil inteiro é uma cultura da não participação, da dificuldade de mobilizar as pessoas pra se organizarem pra estar atuando, participando dessa construção. Então eu acho que tem um predomínio mesmo na construção, da gestão [...].

(entrevistado O)

O desenvolvimento e a tomada de decisões na Política de Assistência Social no município também vêm excluindo a participação da população que não é consultada e não participa de forma ativa e importante da assistência no município.

[...] mas assim, eu acredito que não é construído junto com o usuário, o usuário não tem participação nenhuma é tudo pronto e acabado. É assim, ah tem o curso disso, de costureiro, de manicure, é isso...você quer fazer? Não tem outra opção, ele não tem como opinar, ele não participa, é tudo pronto e acabado.

(entrevistado G)

[...] Então eu acho que tem um predomínio mesmo na construção, da gestão, eu acho que a participação dos usuários, da sociedade civil ainda é muito pequena. Os conselhos aqui eu acho pouco atuantes, eu já vi conselhos de outras cidades mais atuantes, que tinha maior participação. O conselho daqui é bem parado.

(entrevistado O)

[...] Pelo pouco contato que eu tive com o conselho, eu fui em algumas reuniões, eu acho que a participação também tem sido pequena da população, quando tava aberta as inscrições pra começar a participar do conselho, foi avisado pra gente e agente avisou a população pra ver se alguém tinha interesse em participar, só que acaba sendo meio restrito mesmo né, a participação tem sido pouca.

(entrevistada Q)

Neste cenário os usuários da política assistem de forma passiva as modificações nela implementadas. Os conselhos de direitos e principalmente o de Assistência Social, que é central na nossa discussão de cultura política aqui desenvolvida, e que é instância legalizada e formalizada de participação popular instituída pela Constituição Federal de 1988, não vem exercendo em Leopoldina o seu potencial de instância participativa. Isso porque como já trabalhado acima a participação popular neste país ainda é de complexa efetivação. Considerada como um “nó” por alguns entrevistados a participação popular foi eleita como um elemento que ainda precisa ser muito trabalhado e desenvolvido no município.

Nossa eu acho que a participação popular é um grande nó que a gente precisa repensar, porque quando a gente consegue né uma sociedade democrática que a Constituição garante, a participação popular ... e isso vai ser como? Através da sociedade civil organizada e através dos conselhos a gente teve um grande ganho histórico, mas eu acredito que a gente tá vivendo um momento que a gente tem um grande nó e que a gente vai ter que repensar a condução desses espaços porque o que a gente vê são espaços falidos, espaços mal utilizados. E isso vai desde a organização, desde a eleição, desde a mobilização né, quer dizer, e aí pensar que é só o profissional que tá na ponta naquela política? Quem que é o responsável, quem que vai impulsionar isso? Eu acho que pra mim isso é um grande nó que a gente precisa repensar porque não funciona.

(entrevistada K)

Alguns entrevistados acreditam que este “nó” existente na participação popular do país e também na cultura política da Assistência Social de Leopoldina pode ser proveniente da falta de mecanismos por parte do Estado para trabalhar essas questões junto à sociedade civil. Alguns relatos revelam que é necessário mais divulgação e socialização dos espaços dos conselhos e conferências pelos equipamentos sociais da Assistência Social.

Eu penso que ela está sendo construída de cima pra baixo, que não está havendo a participação da população e com relação aos conselhos vou ser bem clara eu mesmo não participo das reuniões do Conselho de Assistência Social, então eu não vou poder avaliar como é a participação da população nas reuniões do Conselho de Assistência Social, mas assim eu não participo, mas não ouço e não vejo e também não há um trabalho de divulgação, por exemplo, no CRAS onde eu trabalho das reuniões do Conselho de Assistência Social. Então o que eu posso chegar de conclusão é que também a participação dos usuários no Conselho de Assistência Social deve ser baixíssima e também não tem como exigir a participação sendo que o usuário ele não tem acesso ao Conselho de Assistência Social. Eu penso então que o SUAS aqui não vem sendo construído coletivamente, pode até estar sendo com a participação dos profissionais de Assistência Social, mas dos usuários eu acho que bem pouco, pelo que eu me recordo, por exemplo, da conferência do ano de 2011, da Conferência Municipal de Assistência Social, a participação que teve foi da gestão, dos profissionais assistentes sociais e das instituições da rede, mas a participação dos usuários é mínima.

(entrevistado R)

[...] e essa participação na esfera pública é importante, então estamos em construção, querendo que mais pessoas possam participar, querendo que as equipes do CRAS possam também efetivar essa participação através de palestras, orientações e folders explicando o que é a nova Política de Assistência Social e quais são os direitos dos cidadãos pra que eles possam

efetivamente buscar os seus direitos. Ainda em pequena escala o SUAS aqui tem sido construído com a participação popular e eu acredito que há a necessidade de aumentar essa participação, mas ela existe, o problema é que a participação popular, não sei em outros locais mas aqui é um pouco, eu diria deficitário, as pessoas não querem participar das discussões da esfera pública, na verdade também não foram nem incentivadas a isso então esse incentivo é importante pra que elas percebam que a participação delas é importante, elas podem mudar uma realidade da sua comunidade. O que existe não é nem a cultura do não participar mas eu diria a cultura de não ver o valor da sua participação.

(entrevistado D)

Os relatos acima corroboram para a identificação de uma cultura política não participativa existente no país e na Política de Assistência Social local. Como afirmam Couto et al. (2010) o caso da Assistência Social é ainda mais grave uma vez que há décadas apoiada na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações enraizado na cultura política brasileira *não política*.

3.3.1 As demandas

Considerando um dos princípios da PNAS que versa sobre prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem o município de Leopoldina estruturou sob esse princípio serviços socioassistenciais de atendimento a algumas demandas.

Quando indagados sobre as principais demandas que chegam aos CRAS por parte dos usuários e por parte do empregador, os entrevistados elencaram uma série de demandas por parte dos usuários que buscam solicitar principalmente seguranças como *a segurança de acolhida, segurança social de renda e segurança de convívio*.

Sposati apud Couto et al. (2010) esclarece que os serviços de proteção social devem prover um conjunto de seguranças que devem cobrir, reduzir ou prevenir riscos e vulnerabilidades sociais.

A PNAS (2004) explicita que a *segurança de acolhida* envolve ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas. Neste sentido, as principais demandas apontadas pelos

entrevistados são usuários que procuram os CRAS em busca de escuta qualificada e socialização de informação.

Com relação à *segurança social de renda* que se constitui em elemento complementar à política de emprego e renda e se efetiva mediante concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades e por meio da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, esta se materializa respectivamente nos CRAS de Leopoldina através do Programa de Transferência Direta de Renda Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada - BPC.

E por fim, mas não menos importante a *segurança de convívio*, que estabelece por meio de oferta pública de serviços continuados e de trabalho socioeducativos que garantam a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e societários, é demandada nos espaços da Proteção Social Básica através dos grupos socioeducativos e de convivência.

Essas principais demandas podem ser visualizadas nos fragmentos abaixo.

As principais são as demandas pelos benefícios, passe livre municipal, orientação para passe livre interestadual, a demanda por inserção na cozinha comunitária, BPC tanto para idoso como para deficiente, questão de isenção da taxa para aquisição de documento, carteira de identidade, certidões, o programa bolsa família que eu não posso esquecer que é a grande demanda do CRAS, recadastramento, cadastro. Agora tem também a realização do cadastro único para tarifa social de energia elétrica, tarifa reduzida pra dona de casa contribuir com o INSS, cadastro pra inscrição em programas de habitação como Minha casa Minha vida, chega também demandas de outras instituições solicitando acompanhamento das famílias.

(entrevistado R)

Nossa tem demanda de tudo quanto é jeito aqui, nossa senhora...o BPC é de praxe, não tem como mesmo e hoje em dia com essa falta de dinheiro que o povo tá eles saem dando tiro pra tudo quanto é lado, aí primeiro oportunidade que tem: ah vai lá na Assistência Social e pede o BPC, é a procura de alguma política de transferência de renda essa é a principal, ou é BPC, ou é Bolsa Família, ou se tiver outro ainda é melhor ainda...então essa é uma demanda que a gente tem bastante[...].

(entrevistado T)

[...] E os usuários tem procurado demais os grupos, principalmente os meninos do PROJOVEM e as idosas porque elas queriam atividade física e houve essa proposta de ter mesmo atividade física aqui no CRAS mas eles procuram mas não tem e isso perde muito a credibilidade do serviço porque as vezes a pessoa tem o contrato e o grupo acaba de uma hora pra outra porque o contrato acabou, aí não tem data pra começar... e o vínculo que as pessoas tem...uma dificuldade muito grande que a gente tem aqui são os grupos [...].

(entrevistado G)

Outra demanda apontada como muito recorrente no município é a demanda habitacional. Como o município oferece um benefício de aluguel social para as famílias que possuem suas casas em risco, esta sempre foi uma demanda recorrente e mais atualmente essa demanda vem sendo aumentada em função do Programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida.

Bom, a principal demanda que eu vejo hoje é a questão habitacional, casa em risco. Nós passamos por duas fortes chuvas em Leopoldina, onde as casas desabaram. Mas fora disso você vê uma carência habitacional e esse programa Minha Casa Minha Vida está começando a suprir essa carência, bom essa é a principal demanda [...].

(entrevistado A)

Existem ainda usuários que olham para a Política de Assistência Social com olhar do imediatismo e apresentam demandas que precisam ser problematizadas.

A terceira demanda que já começou a diminuir muito, mas que ainda chega, é a cultura que a gente ainda não conseguiu mudar é a população com conta de energia elétrica pra gente pagar pra eles, entendeu. Isso ainda vem lá de trás, é o aluguel atrasado, é a ordem de despejo porque eles acham que isso a gente vai poder fazer e assim de resto acho que o dia a dia os próprios CRAS e CREAS resolvem por lá mesmo, não chega na secretaria a demanda.

(entrevistado A)

É possível perceber nessa demanda explicitada acima o ranço de um pensamento assistencial e imediatista pautado na resolução imediata de determinada necessidade. Quando

os usuários buscam a Política de Assistência Social com demandas nesse sentido também clientelistas, uma vez que serão satisfeitas somente para alguns, deixam de perceber a política social como um processo de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços que devem ser permanentes e universais como afirma Boschetti (2009).

Assim os principais serviços, programas e projetos sociais oferecidos nos CRAS de Leopoldina e que objetivam o atendimento das demandas aqui apontadas são os programas de transferência direta de renda como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – BPC; o Programa de Cozinhas Comunitárias que configura uma das estratégias de enfrentamento à fome no município; o Projovem para o atendimento do público de 15 a 17 anos, o projeto de passe livre municipal que objetiva atender idosos e pessoas com deficiência considerados de baixa renda; o Programa Minha Casa Minha Vida que objetiva atender a demanda habitacional do município, bem como projetos de segurança alimentar e geração de emprego e renda que são desenvolvidos junto aos CRAS na cidade.

Nos CRAS são encontrados ainda serviços como isenção da taxa de casamento, gratuidade de passagem intermunicipal, segunda via de certidão de nascimento e casamento, benefícios eventuais como gratuidade em funeral em caso de óbito, aluguel social para famílias com casas em risco, dentre outros. Além disso, são desenvolvidos pelos técnicos da equipe de referência, orientadores sociais e oficinairos grupos socioeducativos de convivência com diversos segmentos de usuários como idosos e o público jovem.

Com relação às demandas advindas do empregador e neste caso, do representante direto do Estado a Secretaria Municipal de Assistência Social, alguns entrevistados fizeram relatos interessantes.

Um dos entrevistados aponta que a Secretaria vem trabalhando em uma lógica numérica que valoriza a quantidade de atendimentos em detrimento da qualidade dos serviços e avalia a resolutividade dos serviços baseados em números que engrossam ou não o quantitativo em questão. Trata-se, pois de uma lógica produtivista que na atualidade está presente em todos os âmbitos da sociedade e que promove uma séria inversão entre quantidade e qualidade que necessita ser problematizada.

A secretaria demanda produtividade, mas não dá condições da gente fazer isso. Por exemplo, assim, nos relatórios mensais que a gente faz quantificando a quantidade de atendimentos, eu acho que eles visam é número: 1500 atendimentos mensais, mas eles não visam muito a qualidade disso, teve resolutividade? Resolveu o problema daquela família? A questão

que aquela família tava precisando foi resolvida? Eles não querem saber muito disso não, eles querem números.

(entrevistado B)

Sobre o exposto acima Boschetti (2009), ao sistematizar o processo de avaliação de uma política pública, explicita que a política social não pode ser pautada na relação custo-benefício existente entre os “gastos” e seus efeitos em matéria de pessoas beneficiadas, sem considerar as especificidades e particularidades dessas políticas na garantia dos direitos e o papel do Estado no cumprimento desse dever.

A autora pondera que muitas avaliações se têm feito sobre as políticas sociais com a mesma lógica do mercado. Ora, a relação custo-benefício não pode ser aplicada às políticas sociais públicas com a mesma intencionalidade que é aplicada ao mercado tendo em vista que, como afirma Boschetti (2009) a política social tem seu objetivo diferenciado e não intenta atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio de recursos.

Neste sentido, o que se deve considerar é em que medida a Política de Assistência Social em especial em Leopoldina, vem sendo capaz de expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade entre os cidadãos.

Uma outra entrevistada deixa claro que as demandas advindas da gestão da política vão na contramão de uma política democrática, pautada na autonomização e nos direitos dos usuários.

O empregador aqui não fica no âmbito da administração, gestão, ele adentra o nosso trabalho no âmbito realmente da nossa intervenção. Demanda no sentido de encaminhar o usuário, de cobrar que você atenda o usuário e até dê preferência pra atendê-lo mais rápido. A visão que eu tenho aqui é de que a Política de Assistência Social é pautada no direito, mas que a gestão a vê de uma maneira clientelista, de troca de favores, de interesses, eles solicitam atendimentos aquelas famílias e as vezes até comentam: oh essa daí foi o prefeito que pediu...eu não vejo que lá no CRAS a gente dê preferência para o atendimento dessas questões não, mas vem assim: oh foi o vereador tal que pediu ou então foi o prefeito...essas questões ainda existem e a gestão chega a ligar pra gente pra orientar...as vezes até orienta a forma como a gente deveria proceder naquela intervenção naquela situação.

(entrevistado R)

Fica claro no fragmento acima, que se torna muito difícil o desenvolvimento da Política de Assistência Social na perspectiva do direito quando se tem uma gestão que direciona e traça os rumos dessa Política no município com características conservadoras, assistencialistas e clientelistas e que baseia suas ações na troca de favores e nas relações de interesses pessoais.

Fica evidente aqui a dificuldade de ruptura com posturas de uma cultura política do passado e que ainda se faz presente na contemporaneidade num processo de “modernização do arcaico”. Iamamoto (2008) ratifica que este é um traço presente na formação socio-histórica do Brasil e que essas relações “de mando e de favor” trazem em sua ideologia relações de subordinação, o arbítrio, os serviços pessoais, a cumplicidade contra a postulação da autonomia da pessoa, da remuneração objetiva e da ética do trabalho. Alerta que em nosso país a formação política é pautada nas relações de favor e de dependência que trazem para nossa cidadania elementos de atraso e retrocesso.

A despeito de enormes retrocessos identificados no cenário político de Leopoldina, alguns avanços que consideramos importantes também foram efetivados, o que ratifica a coexistência de posturas assistencialistas com propostas diferenciadas que corroboram para o direcionamento de uma perspectiva pautada no direito no município. Um desses avanços, que merece aqui ser destacado, é a substituição da distribuição de cestas básicas no município pelo Programa de Cozinhas Comunitárias.

O programa existe no município há aproximadamente cinco anos e compoem a política local de Assistência Social na Proteção Social Básica tem todos os seus funcionários concursados, efetivos e compoem o quadro de recursos humanos do SUAS. Pensadas como uma estratégia de combate à fome, as Cozinhas são localizadas nas áreas mais vulneráveis da cidade e são referenciadas nos CRAS destes territórios tendo, portanto um total de três Cozinhas Comunitárias no município. Funcionam de segunda a sexta - feira no horário do almoço, servindo uma refeição por dia. Seus usuários são inseridos a partir da análise e encaminhamento dos assistentes sociais dos CRAS, e são acompanhados por uma profissional de nutrição do quadro efetivo da prefeitura que coordena as cozinhas. Além disso, são também acompanhados pelos profissionais dos CRAS e pelos profissionais do Programa de Saúde da Família, uma vez que podem ser inseridos nas Cozinhas por critério de renda, risco social, ou por desnutrição identificada pela equipe de saúde.

Neste sentido os usuários das Cozinhas participam de reuniões socioeducativas mensais com os profissionais supracitados que objetivam, além da discussão das questões práticas do cotidiano das Cozinhas como horários, cardápio, avisos, dentre outros, corroborar com a promoção desses sujeitos sociais. Essa iniciativa como afirmam, Couto et al. (2010) pode representar um esforço de ruptura com a cultura assistencialista historicamente enraizada na prática de distribuição de cestas básicas.

Ainda no que tange ao atendimento das principais demandas da Assistência Social em Leopoldina, foram levantados alguns apontamentos importantes sobre os critérios e condições de atendimento que os equipamentos sociais e os profissionais do município têm para suprir tais demandas.

Nesse sentido, a maioria esmagadora dos entrevistados apontou que os equipamentos sociais não possuem condições adequadas de funcionamento e que os profissionais atuam em condições de trabalho insuficientes para o atendimento das demandas e para o cumprimento da proposta de trabalho da Proteção Social Básica como preconizada pela PNAS 2004. Todo esse quadro de fragilidade e de ausência de condições adequadas de trabalho foi relacionado pelos participantes com dois principais fatores: a ausência de vontade política por parte dos gestores em efetivar a legislação vigente e a política de ajuste neoliberal.

Alguns dos profissionais participantes da pesquisa entendem que existem no município e à disposição do mesmo recursos suficientes para o atendimento das demandas da Política de Assistência Social, contudo identificam que falta, na realidade local, vontade política dos gestores em pleitear recursos, direcionar e efetivar os gastos dos recursos em questão.

As condições são as mais precárias possíveis, aí eu vou te justificar onde é que ta essa precariedade: quando a gente fala então que a gente não percebe o interesse político da gestão de concretizar a Política de Assistência Social, as demandas...como eu não percebo essa vontade política, a sua autonomia não é relativa só enquanto assistente social, a sua autonomia é completamente limitada mesmo, porque aí quando você precisa das parcerias, quando você precisa do serviço do outro, do órgão gestor, dessa assessoria ou quando você precisa do órgão gestor pra investir em equipamento, em capacitação e que você precisa de mais recursos humanos, se não existe esse entendimento da importância e se não existe essa vontade política, você não é atendido, você não tem condição de trabalho [...].

(entrevistado K)

[...] Esses problemas eu acho que acontecem porque quem ta na secretaria, o próprio poder executivo mesmo o prefeito, secretários, não entendem ainda, não vêm importância, isso ta mudando, mas não vêm a importância do trabalho dos assistentes sociais, não vêm a importância da Política de Assistência Social. Acho que é meio por isso, acho que falta vontade política.

(entrevistado B)

A política de ajuste neoliberal implementada no Brasil na década de 90 traz para a Política de Assistência Social inúmeros rebatimentos. Mota (2010) afirma que tal processo transformou substantivamente o mundo do trabalho afetando principalmente suas garantias jurídico – institucionais. Esclarece que se trataram de medidas de ajustes econômicos e contra - reformas do Estado que corroboraram para a ofensiva do grande capital em redirecionar as políticas de proteção social.

Neste sentido Soares (2000) infere que o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica, mas faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais. Para Soares trata-se de um modelo de acumulação que está determinado pela ausência de mecanismos efetivos de controle social, que subordina a oferta de serviços e benefícios a uma lógica perversa de transferência de recursos públicos ao setor privado o que o configura como um modelo *estatal-privatizador*.

Neste sentido, considerando a lógica supracitada, Soares (2000) afirma que ao invés de evoluirmos para um conceito de cidadania, retrocedemos a uma concepção focalista, emergencial e parcial de política pública.

Os rebatimentos do neoliberalismo na Política de Assistência Social de Leopoldina são facilmente detectados e apontados pelos entrevistados abaixo quando destacam a redução das ações do Estado no que tange a execução da política em questão.

[...] Não temos condições de trabalho adequadas para atender a demanda e eu digo que não é nem pela questão de tempo, é pela questão dos recursos mesmo: é carro que a gente não tem disponibilidade, é computador porque até então a gente tinha computador, mas não tinha internet, varias ações que a gente podia resolver...a questão mesmo do SOS a gente rapidamente poderia ter mandado um e-mail daqui mesmo e entrado em contato mas a

gente não tinha internet. O profissional teve que ir na sua casa, mandar o e-mail do seu e-mail pessoal e etc. a gente não precisava ficar ligando pra lugar nenhum era só acessar ali e pronto, recursos básicos e a gente não tinha como acessar, agora a gente tá sem o computador em si, então nem pra fazer um ofício a gente não tem ele pra contar. São coisas materiais, é o carro que precisa de ir, aqui também é distante não é tão próximo assim da gestão, o bairro é muito extenso e condições de segurança a gente também não tem[...].

(entrevistado M)

[...] Rebate, obviamente que o neoliberalismo rebate e onde que a gente consegue ver isso aqui no serviço? Como que essa questão que é de ordem mundial consegue ser exemplificada aqui no serviço? Por exemplo, o próprio percentual que o município destina para Assistência Social que é o mínimo do mínimo e é aquilo que ele é obrigado. E de uma forma que não é nem a forma que deveria ser aplicado. Quando você tem também um outro recurso, a forma como esse recurso chega né, a forma como você pode ou não fazer uso desse recurso.

(entrevistado K)

Os 3 CRAS do município, também conhecidos localmente como “Casa da Família”⁷, ficam em imóveis alugados pela prefeitura, sendo somente um em sede própria. Em geral apresentam estrutura inadequada para o atendimento dos usuários e execução da Política de Assistência Social apresentando problemas de acessibilidade principalmente ao que se refere aos portadores de deficiência. Os CRAS apresentam ainda equipe de trabalho reduzida e ausência de condições mínimas de trabalho como telefone dentre outras.

[...] Então são essas as dificuldades, de transporte, ligação para celular tem que pedir autorização para a chefia para poder ligar, então assim é limitação de todas as formas, mas dentro dos limites a gente ainda tenta ver algumas possibilidades e ver o que é possível fazer. **E os recursos que vem para os CRAS, você acha que é suficiente pra fazer o que os CRAS precisam?** Com relação aos recursos eu acho que o que falta mais é a questão de estrutura física, de material permanente que é a questão do computador que é antigo, mesa igual a psicóloga teve que arrumar uma mesa porque a dela tava toda quebrada né correndo o risco de machucar ela e o usuário, então são essas as condições. Quando a gente desenvolve os grupos, tem a questão do lanche, aí essas coisas assim a gente consegue, mas o problema maior eu

⁷ É essencial neste momento uma reflexão sobre a expressão “Casa da Família”. A forma como os CRAS são conhecidos localmente revela uma cultura política ligada ainda ao espaço privado e reservado da família, ou seja, os CRAS que materializam uma política social pública são ainda identificados com o que há de mais íntimo, privado e individual na sociedade.

acho que é a questão de estrutura. Eu acho que isso tem tudo a ver com o contexto neoliberal porque é justamente o mínimo para o desenvolvimento das políticas e máximo para o capital...é a precarização da política pública ao máximo, é a política de assistência para os pobres....focalizada mesmo ao extremo, então eu acho que tem tudo a ver e isso é reflexo do contexto mundial do capitalismo, de toda essa precarização, porque tudo vai rebatendo, por exemplo, tem a precarização da política de saúde também, justamente pra incentivar a questão da iniciativa privada...e isso tudo acaba rebatendo aqui no CRAS, você muitos usuários adoecidos que acaba dificultando até a questão do trabalho mesmo, como que a pessoa vai trabalhar adoecida? Se vai no posto também não consegue o atendimento, então tudo é interligado.

(entrevistado Q)

Toda essa dificuldade com a estrutura física não é uma realidade somente de Leopoldina, mas do Brasil como um todo. Ao analisar a implementação do SUAS no país, Couto et al. (2010) apresentam os resultados de uma pesquisa que expressa a enorme dificuldade e os inúmeros limites que a implementação do SUAS ainda enfrenta no país.

No que tange, por exemplo, aos mobiliários e equipamentos existentes, a pesquisa mostra que existem CRAS funcionando hoje no país sem equipamentos básicos como computador, internet e telefone, elementos essenciais para a materialização dos Programas, Projetos e Serviços da Política de Assistência Social e para garantir minimamente um atendimento de qualidade aos usuários da política em questão.

Além do dificultador físico, Leopoldina enfrenta ainda problemas no que tange a recursos humanos uma vez que em cada CRAS tem uma coordenação local exercida por uma assistente social que é responsável, além de suas atribuições privativas de assistente social, pela organização burocrática do serviço, articulação do CRAS com a rede social e intersetorial. Os CRAS estão ainda submetidos à coordenação da Proteção Social Básica exercida também por uma profissional de serviço social alocada na Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) da cidade. Como resultado da falta de recursos para a contratação de pessoal todas essas profissionais trabalham sob acúmulo de funções desenvolvendo dupla tarefa e possuem sob essa situação um olhar crítico e um posicionamento até mesmo de resistência.

Olha eu sou assistente social do CRAS, mas para a secretaria eu sou coordenadora do CRAS, só que eu não trabalho oito horas por dia e eu não

desenvolvo a função de coordenadora e nem recebo pra isso. Ou seja, o CRAS não tem uma coordenadora. Pra secretaria eu sou coordenadora, mas o meu cargo aqui dentro eu sou assistente social do CRAS. **Eles tem você como referência?** Aqui tudo que acontece o pessoal vem até a mim, pra certas coisas tem essa visão de coordenadora pra resolver alguma situação ou outras, mas se você for olhar qual é o papel da coordenadora do CRAS eu não faço. Então aqui não tem coordenadora, tem a coordenadora geral no caso que é da SMAS né, que no caso é da proteção básica, te todos os CRAS.

(entrevistado G)

Outros apontam ainda que em função do número de profissionais reduzidos, e, portanto da ausência de recursos humanos para a execução da política, há uma sobrecarga de trabalho para os profissionais atuantes e uma não efetivação da real proposta dos CRAS que são obrigados a funcionarem sob a lógica da imediatividade e do critério de urgência em detrimento do trabalho de promoção e autonomização dos sujeitos.

Então a maior parte do atendimento, grande parte da demanda é com relação ao Bolsa Família, então a gente fez por agendamento e a técnica administrativa é responsável por fazer o preenchimento. Aí com relação as outras demandas é comigo e com a outra assistente social, então assim a gente acaba ficando muito sobrecarregada, mas a gente da conta de atender o que é emergencial, isso a gente ta dando conta, mas é assim você acaba de fazer um atendimento e vai fazendo um atrás do outro, então o planejamento fica difícil, fica tudo muito tumultuado. O Critério então é na base da emergência, não deveria ser tanto mas infelizmente é. **E as condições de atendimento das demandas?** Então, é o que eu tava falando, a questão é muito mais emergencial de apagar fogo, por mais que a gente tenta planejar, porque a equipe de trabalho que a gente tem não é uma equipe que a gente possa contar né, por exemplo, a questão da psicóloga, a psicóloga ta aqui algumas vezes por semana, mas ela ainda não se integrou ao serviço prestado na instituição, ela não sabe ainda, né por mais que tenha quase um ano, ela não sabe ainda quais são os serviços, qual que é o critério, então assim, acaba que sobrecarrega muito a gente. A gente faz muito essa questão do trabalho emergencial, mas agora que eu to lembrando a gente faz reunião com os usuários da cozinha comunitária, né uma reunião mensal q a gente discute temas que são de interesse deles, a gente faz reunião com idoso que recebem BPC, com deficientes que recebem BPC, as famílias do Bolsa Família...a gente ainda tenta desenvolver o que realmente é proposta do CRAS porque senão fica um trabalho muito semelhante, por exemplo, ao da Secretaria de Assistência Social. A gente não tem condição ideal de trabalho, a gente faz da forma que da, e isso acaba sendo muito prejudicial porque por mais que a gente realize as ações não surte os mesmos efeitos se a gente tivesse boas condições de trabalho. Por exemplo as reuniões que a gente realiza, a gente chama umas 25 pessoas, só vem umas três quatro, cinco no

máximo, então assim se a gente tivesse um carro pra entregar pessoalmente o convite e chamar, acho que essa seria uma estratégia que teria uma adesão maior das pessoas, né a questão do contato, de chamar, de incentivar a vir, acho que seria bom, mas as vezes seria bom pra gente desenvolver com eles as atividades, mas acaba que a gente manda por correspondência e isso acaba limitando um pouco do acesso, porque tem as pessoas que não sabem ler, analfabetas e isso restringe muito o contato com o usuário.

(entrevistado Q)

Sobre essa questão observa-se mais uma característica perversa do projeto neoliberal tão presente nas políticas públicas brasileiras. Com toda a sua lógica já explicitada acima o projeto neoliberal impede que as legislações e direcionamentos progressistas oriundas de um projeto democratizador da sociedade brasileira, que no caso da Assistência Social se expressa na LOAS, na PNAS e mais recentemente no SUAS, sejam efetivados. No projeto neoliberal há uma restrição explícita para as políticas sociais que vem impedindo que o SUAS se efetive como pensado na sua originalidade. Com o Estado reduzido e o corte de recursos para a política pública o neoliberalismo faz com que as políticas funcionem parcialmente, longe de sua plenitude e muito longe dos princípios e diretrizes sob as quais foram elaboradas. No caso do SUAS, a política neoliberal implica em ausência de bases financeiras, políticas e materiais para sua real efetivação. Dessa forma os caminhos propostos, por exemplo, na PNAS, para a superação do tradicionalismo/assistencialismo e para o enfrentamento do projeto neoliberal não se efetivam na realidade, não estão presentes no cotidiano dos equipamentos sociais que materializam a Política de Assistência Social porque o SUAS de fato não tem recursos financeiros suficientes para sua plena efetivação.

Então o trabalho a gente desenvolve assim, até por conta da limitação mesmo do número de profissionais, de recurso, a maior parte do trabalho é desenvolvido por atendimentos individuais muitas vezes voltado pra demanda espontânea, mas também a gente realiza visitas domiciliares, faz acompanhamento com as famílias, quando tem grupo a gente tenta dar um apoio nos grupos com essas famílias das pessoas que estão participando, então a gente tenta realizar este acompanhamento, faz o contato com a rede também, então assim é basicamente esses o tipo de trabalho que a gente desenvolve: atendimentos, visitas, acompanhamentos. O objetivo é principalmente o objetivo do trabalho no CRAS a questão da prevenção da violação de direitos, a questão da prevenção do rompimento de vínculos, trabalhar com o usuário a questão da autonomia das pessoas, tentar fazer elas serem capazes de fazer suas próprias escolhas dentro realmente do que é proposto na Política de Assistência Social, mas muitas vezes a gente apaga

incêndio e acaba resolvendo só os casos que aparece, agente tem equipe muito restrita de profissionais condições péssimas de trabalho, é apagar incêndio porque a proposta mesmo é muito difícil de você executar com duas assistentes sociais e uma psicóloga que é dividida entre dois CRAS[...].

(entrevistado Q)

Bom, aqui no CRAS eu não acredito que a gente faça 50% do trabalho da Assistência Social na proteção social básica, porque o CRAS pra mim virou, virou um lugar de cadastro e recadastro de bolsa família e apagar incêndio. As demandas que vem imediatas a gente vai tentando resolver, tudo na medida do possível encaminhar...mas o trabalho do CRAS mesmo de acompanhamento, de promoção a gente não faz, a gente não tem como fazer, a gente não dá conta. E acredito também que falta um pouco de incentivo e de investimento, de investimento principalmente. **Mas dentro das possibilidades de vocês, como é o trabalho?** Aqui a gente acompanha muito pouco algumas famílias que são encaminhadas pelo PSF ou algumas famílias de bolsa família encaminhadas pelo conselho tutelar, a gente faz alguns atendimentos, os atendimentos que aparecem aqui, mas não vai muito além disso não.

(entrevistado G)

Outra tendência do neoliberalismo como afirma Mota (2010) é de supervalorização da Assistência Social, onde a mesma tende a assumir um papel, na esfera da proteção social, que termina por suprir necessidades que seriam do âmbito de outras políticas.

A autora vai mais além esclarecendo que a Assistência Social está adquirindo a condição de mecanismo integrador em substituição do trabalho assalariado e esse fato traz enorme tensão para a política, considerando sua impossibilidade de assumir este papel.

É possível identificarmos esta visão no relato abaixo.

[...]A gente não pode fazer nada? A gente não pode caminhar para lugar nenhum? Então o que ta amparando aí? O que a gente ta oferecendo na verdade, parece que a gente ta remediando algumas situações, remediando o tempo todo: a você ta com uma dificuldade muito grande? Não tem bolsa família não? Então vou arrumar um bolsa família...como se fosse resolver...eu to sem emprego...então perai que eu vou te mandar pra APA, mas a APA mandou 180 embora...então assim o que de efetivamente a gente pode fazer? Tem alguma coisa que a gente pode incluir algum curso profissionalizante pra esses meninos? O que a gente pode fazer realmente, quando a gente encontra famílias em situações difíceis? Tem hora que a gente vê a situação se agravando e a gente não pôde oferecer nada [...] **Por que então você caracteriza a Assistência Social como assistencialista como você disse?** Olha só esses programas do governo aí como o Bolsa

Família e tal, então chega aqui uma situação de vida bem precária daquela família...eu não consigo ajudar muito...assim oferecendo uma oportunidade melhor pra ela não...eu falo pra ela que ela pode receber o CadÚnico, falo pra ela que se ela estiver dentro dos parâmetros que ela pode receber o bolsa família. O Que eu mudei na relação dessa família? Mudei nada, claro que eu mudei muito no sentido de que pra quem não recebia nada e não tinha quase nada, aquilo dá porá compra um leite...mas efetivamente eu não mudei nada e aí eu acabo me acalmando achando que eu to fazendo alguma coisa. Igual uma das visitas que a gente fez, ela tem direito ao Bolsa Família e não recebe....ela não tem nada organizado, aí eu orientei a procurar o CRAS pra ver direito essa situação e organizar as coisas....não muda a situação dela, é como se fosse assim, pelo menos ajuda um pouquinho, eu não ofereci nada de consistente pra ela se organizar e inclusive pra receber os filhos. Aliás, não é de agora, quanto tempo já esta disponível os filhos pra ela e ela não consegue organizar a vida? Então o que a gente consegue oferecer pra que ela consiga se reerguer pra ter condições de levar a situação? Efetivamente nada, a gente vai dando umas esmolinhas [...] a gente não alterou nenhuma situação econômica e de trabalho daquela família, a gente não alterou em nada [...].

(entrevistado M)

Ora, é possível evidenciar no fragmento acima um enorme equívoco por parte do entrevistado, uma vez que mudar a vida dos sujeitos sociais e dos usuários da Política de Assistência não é uma tarefa que cabe somente a esta política. Ao contrário, é uma tarefa mais que intersetorial e como afirma Mota (2010) a Assistência Social não pode ser adotada como principal mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, ela tem um papel importante nesse processo, mas não pode ser política estruturadora das demais políticas sociais.

Sobre esse assunto Couto et al. (2010) argumentam que a *intersectorialidade* deve expressar a articulação entre as políticas públicas e tal articulação é possível através do desenvolvimento de ações conjuntas que envolvam a proteção social básica ou especial e que se destinem ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas mais distintas áreas. Trata-se da superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população e supões também a integração de programas e serviços envolvendo diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns.

Souza Filho et al. (2012) elucidam que a Política de Assistência Social garante direitos socioassistenciais, mas ela não é capaz de construir saídas estruturais para a situação de pobreza dos indivíduos.

É importante então destacarmos que de acordo com o proposto no SUAS, o sentido de proteção social extrapola a possibilidade de uma única política social e requer o estabelecimento de um conjunto de políticas para garantir direitos e responder a diversas e complexas necessidades da vida social dos usuários do sistema. Fato é que a Assistência Social não pode carregar sozinha essa tarefa, que deve ser realizada articuladamente às demais políticas sociais para que a assistência não seja superdimensionada tendo a ela atribuída funções que competem ao conjunto das políticas públicas.

Nesse contexto existem também os profissionais que mesmo em meio a tantos limites e desafios impostos, não só pelo projeto neoliberal, mas também pelo ranço assistencialista muito presente na realidade de Leopoldina, trabalham numa perspectiva democratizadora com estratégias de fortalecimento deste projeto. São profissionais que compreendem o SUAS com seus limites e avanços em uma conjuntura neoliberal e se articulam em um contexto para além do que está posto.

Eu trabalho assim: a partir desse processo de coordenação da proteção social básica, numa perspectiva de contribuir para a consolidação do SUAS. Eu trabalho na perspectiva de tentar contribuir para a consolidação dos novos equipamentos sociais, no caso da Proteção Social Básica que é o CRAS, que eles estejam o mais próximo possível do usuário....que ele se estabeleça naquele local como um equipamento público, como um equipamento laico, como um equipamento de direito. **E que mecanismos você usa para isso?** Articulação com o órgão gestor, reunião com as profissionais das equipes de CRAS, estudando, articulando com o Conselho Municipal de Assistência Social.

(entrevistado K)

O relato acima ratifica que é possível, ainda que dentro da ordem estabelecida, criar estratégias e alternativas de intervenção profissional que corroborem para o fortalecimento de um projeto democratizador iniciado na década de 80 com a referida Constituição. Trata-se de profissionais do SUAS que conseguem estabelecer um direcionamento desejável com alternativas que ampliem o leque de possibilidades de efetivação dos direitos conquistados.

A fala reproduzida acima oferece elementos para refletirmos que mesmo se tratando de um desafio, existem profissionais que conseguem se instrumentalizar e superar, de alguma forma, a aparência dos fenômenos sociais e identificar as múltiplas determinações da realidade.

3.4 - O olhar sob os sujeitos

As reflexões de Couto et al. (2010) nos permite inferir que está em curso um processo complexo de redefinição do perfil dos usuários da Assistência Social que é determinado pelas transformações estruturais do capitalismo contemporâneo que traz entre suas consequências a reconfiguração das relações entre trabalho e reprodução social.

Quando questionados sobre os sujeitos usuários da Política de Assistência Social em Leopoldina, os profissionais entrevistados apresentaram olhares diferenciados sob os sujeitos para os quais direcionam suas ações.

Grande parte dos entrevistados ainda tem sob os usuários um olhar distante de sujeitos políticos e de direitos que podem realizar ações e que podem modificar sua realidade e destacam sobre esses sujeitos exatamente a sua condição de vulnerável, de necessitado e de sujeitos desprovidos de direitos.

São principalmente as pessoas mais desprovidas de garantias de direito, que ainda ta na área da pobreza, a questão da renda eu acho que é a base de tudo aí. Os nossos usuários, o principal ponto que traz eles até a gente eu acho que é a linha da pobreza[...].

(entrevistado T)

[...] Então assim são sujeitos que vivem em geral em péssimas condições de vida, condições insalubres, de miséria, então assim são basicamente esses os usuários né. Mas não só eles, não só as famílias que estão em extrema pobreza, mas outras que estão no território porque o CRAS não pode se limitar só a questão econômica, tem a questão do vínculo e várias outras questões territoriais que a gente também acompanha [...].

(entrevistado Q)

Ainda nessa mesma linha de pensamento um outro entrevistado qualificou ainda os usuários como sujeitos vulneráveis e frágeis que desconhecem os seus direitos.

São pessoas mais do que vulnerabilizadas por questões objetivas mesmo de alimentação de habitação, de vestuário e mais do que isto, eu sinto e eu vejo que eles são pessoas muito frágeis psicologicamente, são pessoas que tem a necessidade de serem ouvidas porque muitos deles não tem isso em casa. Então eu acho que mais do que vulnerabilizados de alimentação, de habitação eles são pessoas frágeis emocionalmente. Eu vejo muito isso sabe. Não acho ainda que eles tenham a noção de direito, eles não tem essa noção não, eles agradecem quando a gente executa o serviço e o serviço da certo e tudo e eles conseguem um benefício, eles vão lá te agradecem e tudo, ou seja, eles realmente não sabem que isso é um direito deles e ta aí o nosso papel de enfatizar isso: que isso é um direito, a gente não ta fazendo nenhum favor pra vocês né. Mas eu acho que eles não têm essa visão ainda não. Acho que o SUAS ainda não conseguiu dar conta disso não.

(entrevistado B)

Couto et al. (2010) afirmam que o SUAS deve proporcionar condições objetivas para que a população usuária da Assistência Social rompa com o estigma de desorganizada, despolitizada e disponível para manobras eleitorais.

O trabalho com os usuários deve partir da compreensão de que esse sujeito é portador de direitos e que esses direitos para serem garantidos exigem um movimento coletivo, de classe social e de suas frações e segmentos. Para trabalhar nessa perspectiva, é preciso construir novos parâmetros, devolvendo a esses sujeitos as condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela, disputando a reversão do modelo hegemônico construído. (COUTO et al. 2010, p. 49)

As autoras lembram que os usuários da Assistência Social são definidos pela LOAS como cidadãos que se encontram fora dos canais correntes de proteção pública, ou seja, aqueles que necessitam de alguma forma dos serviços da Assistência Social. Em consonância com o exposto pelas legislações da área, existem profissionais no município em questão que entendem os usuários da política como sujeitos de direitos e trabalham, pois nessa perspectiva.

[...] Os usuários são pessoas de direito, as vezes a gente enxerga a necessidade desse usuário, mas a gente não consegue atender, mas são pessoas de direito, pessoas muitas vezes necessitadas mas que geralmente não chegam aqui no CRAS. Eles são sujeitos de direito, mas eles não enxergam a Assistência Social como direito e muitas vezes eu acho que isso não é passado pra eles como direito, as vezes a forma como você atende a pessoa você não ta passando pra ela que aquilo ali é um direito dela[...].

(entrevistado G)

Quem são? Eu acho que são sujeitos...não sujeitos vulneráveis, mas de um território de vulnerabilidade, porque a gente trabalha num território...numa das áreas de maior vulnerabilidade de Leopoldina, é o Limoeiro que o bairro que tem maior demanda, que mais demanda os serviços do CRAS e é justamente o bairro de maior vulnerabilidade da cidade de Leopoldina. Eu vejo os usuários como...eu procuro ver né, como sujeitos de direito [...].

(entrevistado O)

Outra perspectiva apresentada a respeito dos usuários é a perspectiva do “sujeito não político” que identifica o usuário como não participativo e que, segundo os entrevistados, são sujeitos que não participam da construção da Política de Assistência Social no município.

Sobre esse olhar Baquero (2001) lembra que a influência de um passado de instabilidade política e econômica é fundamental nesse processo de “apatia política” dos usuários em questão. Lembra ainda que o legado autoritário que é presente na evolução histórica do Estado Brasileiro tem obstaculizado a construção de uma cultura política verdadeiramente democrática em nosso país como mostra os fragmentos que seguem.

[...] São usuários pouco participativos acho que pela questão cultural mesmo, da dificuldade da participação, a gente vê até nos grupos das pessoas participarem, se expressarem...a questão que a gente vê muito aqui... a pessoa se sente um pouco complexada porque acha que vai lá..entendeu? Tem muito essa questão assim, mas eu acho mais que é a questão cultural mesmo da participação. Não tem a cultura da participação que é geral né não só aqui mas no Brasil inteiro que é algo muito novo, a questão dos conselhos, ainda é algo bem recente que a gente precisa trabalhar até a questão da divulgação junto aos usuários pra incentivar [...].

(entrevistado Q)

[...] Os usuários precisavam ter uma maior participação na vida política mesmo do município...brigar, se organizar...eu acho que as vezes falta muito organização assim da sociedade civil, por exemplo eu não tenho conhecimento, por exemplo, de associação de bairro nos bairros lá do Limoeiro, dos bairros da área de abrangência lá do CRAS, eu acho que falta porque direciona: o bairro ta precisando de alguma coisa, a associação pode

intervir junto ao poder público pra ver se consegue ter acesso ao que ta necessitando. Acho que é isso [...].

(entrevistado O)

A cultura da não participação identificada pelos entrevistados tem como fator preponderante, segundo Baquero (2001), a influência do clientelismo, do personalismo e a suposta incapacidade da sociedade em se mobilizar autonomamente para modificar o processo político. O autor explicita que a forma como o Estado evoluiu no Brasil propiciou a socialização de valores de distanciamento e apatia da população, fazendo com a mesma acredite que sua influência na política é improvável. Este comportamento identificado no município de Leopoldina, mas que é afeto a todo o país trata-se de uma tendência não participativa que é consequência de governos anteriores e de uma estrutura social que, a despeito da participação cidadã, fortaleceu o processo de desmobilização e de inércia política.

Todos esses elementos sugerem que, longe de se estar construindo uma cultura política participativa e democrática, materializa-se em Leopoldina uma cultura política fragmentada e individualista, desafeta a participação.

Ainda nesse contexto de fortalecimento de uma cultura política individualista e atrelada ao tradicionalismo de traços assistencialistas e extremamente personalistas presentes na Assistência Social, evidenciamos o relato de um participante que compõe a gestão do município e que apresentou um olhar no mínimo “peculiar” sob os usuários em questão.

Hoje eu noto uma mudança no perfil desses usuários, eu acho que eles estavam acostumados de uma forma com a gestão anterior e hoje eles já acostumaram bastante com o meu jeito de ser. Então assim só pra te dar um exemplo, o morador de rua ele tem meu celular corporativo que ele me liga a cobrar até de madrugada quando ele está bêbado ou drogado e eu atendo entendeu porque eu acho que a confiança é tudo, então o que eu procuro fazer com o usuário? Que ele confie em mim e que eles confiem também nos técnicos da assistência. E eles vêm correspondendo muito, então eu vejo assim uma melhora muito grande nesse sentido [...].

(entrevistado A)

Ora, o relato acima revela a existência de posicionamentos ainda equivocados com relação ao atendimento destinado aos usuários e com relação à própria Política de Assistência

Social. São posicionamentos que estão aquém da efetivação de uma política de direitos e que só reforçam posturas assistencialistas, clientelistas e de cunho individualistas que personalizam as relações no interior da Assistência Social que deveriam ser profissionalizadas.

Aqui ainda é possível identificar na prática e na intervenção profissional, no interior dos equipamentos sociais, traços de uma cultura tuteladora que vai na contramão do protagonismo e da autonomização dos usuários.

Oliveira (2005) elucida que este tipo de relação, que sempre existiu no Brasil, corrobora para manter a Política de Assistência Social atrelada ao seu histórico de favor e de relações pessoais, bem distante da viabilização de direitos e do caráter universal, uma vez que, como mostra o fragmento acima, os usuários são tratados com critérios individuais pautados em relações pessoais incompatíveis a uma política que seja de fato pública.

3.5 - O SUAS e seus valores: tradicionalismo X cultura do direito?

Considerando toda a trajetória histórica da Política de Assistência Social, já destacada neste capítulo e em capítulos anteriores, e tudo que foi discutido até aqui é possível observar que o município de Leopoldina passou por longos processos de modificações na construção e efetivação da Política de Assistência Social. Neste sentido é de fundamental importância a análise dos valores que acompanharam esses processos e que estão presentes na realidade do SUAS hoje no município para que possamos compreender de fato a cultura política presente nesse contexto.

Quando questionados sobre os valores presentes na atualidade do SUAS em Leopoldina os entrevistados levantaram uma série de valores que caracterizam um projeto conservador de política como o assistencialismo, o patrimonialismo, o clientelismo, o paternalismo, e por outro lado destacaram também valores que contribuem para a efetivação de um projeto democratizador como a universalidade, justiça social, democracia, e direito.

Alguns entrevistados, apesar de considerarem a existência de traços frequentes do assistencialismo na realidade local, destacam o direito como traço predominante no município.

Hoje eu acredito que se mistura na política as duas coisas, o assistencialismo e o direito. Logicamente o conservadorismo ainda existe a escala tem diminuído, mas uma política de direito ela tem sido promulgada, não só promulgada, mas também promovida entre os especialistas que atuam diretamente na Assistência Social, justamente os novos formandos na área de Serviço Social e que no caso tem tido um acesso diferenciado na Política de Assistência Social, então isso é um progresso, quer dizer novos atores na área de Assistência Social tem sido formados com uma mentalidade diferente, como uma mentalidade não assistencialista, mas entendendo que a Assistência Social é uma política de direito né. Hoje o valor predominante é o da política do direito.

(entrevistado D)

O SUAS vem enfrentando uma série de conjunturas adversas, como já explicitado acima, mas é de indiscutível relevância os avanços obtidos no município até o momento, com destaque para os sujeitos comprometidos com sua feição pública, que mesmo em tempos de adversidades, considerando a implosão de direitos fruto do projeto neoliberal, buscam construir um projeto de resistência e de ruptura afirmando os direitos sociais dos usuários da Assistência Social como esclarecem Couto et al. (2010).

A PNAS, que se coloca na perspectiva da materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios enunciados na Constituição Federal de 1988 ratifica a Assistência Social como Política Social integrante do Sistema de Proteção Social Brasileiro e componente da Seguridade Social e ainda como afirmam Couto et al. (2010) vai explicitar as diretrizes para a efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

Neste sentido, tendo como fundamento o Estado como garantidor do cumprimento dos direitos e responsável pela formulação das políticas públicas, a implantação do SUAS a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão, tem liberado forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da Assistência Social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar. Assim, orientados pela perspectiva de superação das desigualdades sociais, a concepção presente no SUAS articula direitos amplos, universais e equânimes.

Considerando o exposto acima e o cenário político local, existem participantes que consideram numa mesma política a coexistência de valores tão contraditórios, mas que existem simultaneamente considerando a condição de transição que o município vem passando. Grande parte dos entrevistados relatou identificar no município a existência do assistencialismo e da perspectiva do direito, pois avaliam que o município passa por um

período complexo de transição do conservadorismo para novos ares mais democráticos e de direitos onde avanços e retrocessos são características constantes.

Valores? A proposta da Política de Assistência Social eu não vejo ela acontecer, que é a questão da promoção, do acompanhamento, da autonomia do indivíduo, não vejo. Então os valores, eu não sei se chega a ser um assistencialismo, eu acho que não chega, mas ta estacionado nessa transição entendeu, eu acredito nisso. Eu acho que são coisas que convivem juntas, eu destacaria um processo de transição entre o assistencialismo e a questão do direito, mas a passos lentos.

(entrevistado G)

Outros consideram que o valor predominante na cultura política de Leopoldina no que tange a Assistência Social é o assistencialismo.

Eu acho que o assistencialismo acompanha, é um traço da trajetória mesmo da Política de Assistência Social, na sua trajetória ela sempre teve esse viés assistencialista, patrimonialista. Eu acho que isso ainda é muito forte, mas a gente tenta trabalhar a questão do direito, pelo menos a gente enquanto profissional a gente procura tentar romper com esse ranço, mas é complicado porque não depende só do profissional, mas da gestão e de outros...setores. Então eu acho difícil, mas acho que ainda ta muito carregado destas questões ainda. Eu acho que ainda predomina o ranço do assistencialismo.

(entrevistado O)

Em direção diametralmente oposta aos avanços ocorridos na Política de Assistência Social em Leopoldina culminando na implantação e desenvolvimento do SUAS, na cidade existem ainda ações que ratificam o traço assistencialista que acompanha o âmbito da Assistência Social. Muitas demandas oriundas dos usuários do SUAS são ainda resolvidas longe do entendimento do direito, muitas vezes delegadas á sociedade civil e pautadas em relações clientelistas, de amizade, moral e companheirismo.

Então assim, para analisar Leopoldina você teria que pensar um pouco nesse processo em como as coisas se dão, como que as políticas públicas São conduzidas. **E como que são?** A característica da cidade é de ser conservadora, a política pública tem um marco populista, assistencialista, empreguista, empregabilista, de dependência, individualista. Então quer dizer, é fruto...então a política de assistência assim como a política de

educação, como a política de saúde tem essa relação, você não tem como pensar isso sozinho né, porque a gente ainda não tem uma visão intersetorial, justamente porque isso ainda não é uma coisa que ta colocada nos outros segmentos, nos outros setores.

(entrevistado K)

Os profissionais que atuam hoje no SUAS do município encontram uma política em construção, assim como o é no restante do país dada a recente implementação da política. Muitos avanços já foram registrados, mas há ainda um longo caminho a ser percorrido na garantia da efetivação dos direitos sociais e na construção de uma política pautada em valores técnicos, éticos e direcionados às relações sociais distintas.

Os traços assistencialistas, patrimonialistas, clientelistas de cunho benemerentes que ainda perpassam o âmbito da Assistência Social no município são heranças da cultura política do nosso país. Uma cultura política pautada nas relações pessoais e no não direito que precisa ser renegada e levada a um plano secundário de existência.

Quanto ao patrimonialismo presente na cultura política do município Baquero (2001) realiza importante associação com o atraso político brasileiro do ponto de vista da incorporação da sociedade civil que se relaciona com a forma de estruturação da burocracia no país. Fruto do avanço sistemático do poder político no controle da economia e da diferenciação social, o autor esclarece que o patrimonialismo destruiu a institucionalização dos direitos como é possível verificar no fragmento abaixo.

A cultura da assistência, bom, como a gente tinha falado antes, eu acho que é uma cultura que predomina os valores da formação sócio histórica do Brasil, do patrimonialismo, do não reconhecimento do direito, mas do favor, do clientelismo, assistencialista, eu acho que tem um traço muito forte assistencialista na política, no município de Leopoldina.

(entrevistado O)

Souza Filho et al. (2012) esclarecem que há na ordem administrativa brasileira uma imbricação do patrimonialismo e da burocracia que se dá, não por uma dualidade entre o “arcaico” e o “novo”, mas sim pelo imperativo de se ter uma ordem administrativa adequada à lógica de dominação.

É visível no relato acima uma cultura política ainda fortalecida no favor e na ausência de parâmetros públicos no reconhecimento dos direitos. Identifica-se no município concepções e práticas como assistencialismo e o patrimonialismo que são práticas condutoras da vida pública local.

O que fica claro nesse momento é a ausência de uma “cultura política democrática” no município, substituída por uma “cultura política autoritária” que se caracteriza por privilegiar a apropriação do que é público pelo privado num processo de privatização do Estado brasileiro como assegura Moljo (2007).

Nesse processo a cultura política da Assistência Social do município de Leopoldina foi descrita pelos participantes do estudo como uma cultura política assistencialista, em especial, no âmbito da gestão, mesmo com todos os avanços já alcançados com a implementação do SUAS no município.

Assim, eu acho que a Política aqui no município é basicamente assistencialista por parte da gestão, mas tem profissionais muito bons que tentam fazer o trabalho de forma a garantir o direito, só que tem um embate muito grande, muito difícil pela questão tanto da gestão quanto dos usuários também que não tem a cultura de participar. Então assim teria que ser feito um trabalho mais atrativo pra incentivar esses usuários a participar, mas atrativo e mais educativo pra incentivar eles a participarem pra poder tirar esse ranço assistencialista. **Me dê um exemplo da materialidade desse ranço assistencialista?** A questão da diferenciação, se a pessoa vem aqui e procura a secretária no caso, aí ela liga e manda: “oh isso você faz pra ela, não sei quem vai aí, aí você pega e faz para ela”. As vezes é um outro usuário “Não mexe com isso não, esse eu já conheço há muito tempo, já é ...não adianta não porque esse é folgado que não sei o que”... então entra até a questão da discriminação né. Na maioria das vezes aqui os critérios são de base pessoal. E a questão do patrimonialismo também é bem presente na cultura assistencial aqui do município.

(entrevistado S)

Eu ainda vejo com uma característica assim, ainda tem o viés assistencialista, clientelista. A visão que a gestão ainda tem da política é de paternalismo de querer tomar conta de todos os serviços, de todas as coisas que acontecem no CRAS. Ainda tem um preconceito muito grande com o usuário, a forma como a gestão classifica o usuário, avalia o usuário, uma relação ainda muito pessoal de desconsiderar a avaliação que você tem enquanto profissional, enquanto assistente social...desconfiar da sua capacidade enquanto profissional e de afirmar: não esse daí não tem direito não, esse daí eu conheço, é porque você é nova aqui, você não conhece ele, mas eu conheço, eu sei ele não precisa disso não. É desconsiderar mesmo e

ter uma visão ainda muito pessoal, muito particular ainda, mas também vai sendo construído a partir do momento que tem abertura pra ser construído, enquanto ficar rígido e não permitir brechas é preocupante, se continuar dessa maneira fechadinha e impossibilitando que as visões que os profissionais tem consiga permear e construir uma política de direito.

(entrevistado R)

Para ilustrar e ratificar o depoimento do profissional acima é de fundamental importância destacar uma fala de um membro da gestão, que atende os usuários da Política de Assistência Social não só de forma pessoal e paternalista, mas de forma a não potencializar a autonomização dos sujeitos em questão.

[...] a parte da população de rua eu entendo o seguinte: os que são leopoldinenses e que estão com os vínculos familiares rompidos, a família não quer mais por causa do vício e etc., eu entendo que eu prefiro eles no abrigo do que eles na rua. E se eles saírem do abrigo, eu vou na rua buscá-los mil vezes, eu sinto que eu tenho que cuidar deles[...].

(entrevistado A)

Um outro profissional ao explicitar a cultura política assistencialista do município fez uma análise interessante e que merece ser destacada uma vez que associou a cultura política tradicionalmente assistencialista, patrimonialista e clientelista a uma gestão autoritária e que mantém seu poder através das relações que possui com os assistidos da Política.

Tem certeza que eu tenho que falar isso? Ah eu acho que ela ainda tem uma cultura assistencialista. Isso deve ser para a garantia de poder né, ter o poder nas mãos sobre controle, o controle da massa.

(entrevistado T)

Verifica-se aqui o viés assistencialista aliado a um projeto autoritário de política social, característica comum no histórico da sociedade de nosso país. Nesse sentido o SUAS no município de Leopoldina ainda tem longo caminho para avançar no direcionamento de uma perspectiva democrática efetivamente do direito.

Contudo, para além do ranço assistencialista ainda claramente identificado na cultura política do município, no processo geral de análise do SUAS os entrevistados avaliaram o Sistema como extremamente positivo elencando uma série de avanços e mudanças registradas na Política de Assistência Social após a implementação do SUAS em Leopoldina.

Nas diretrizes de implementação do SUAS existe uma padronização no que se refere aos serviços prestados com indicam Souza Filho et al. (2012), principalmente no que concerne a nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento e ao novo desenho da Política. Essa foi uma das principais mudanças apontadas pelos entrevistados.

Sim, a própria organização material, a própria materialização de como isso se dá, quer dizer, o entendimento do sistema, a organização do sistema em níveis de gestão, a materialização de seus equipamentos com objetivos definidos, com lógica de atendimento. Uma outra coisa concreta que eu vejo é essa definição do que é da assistência social. O que é da assistência social ta muito bem definido nessa política. Antes do SUAS as pessoas chegavam todas com uma necessidade individual emergencial, uma relação de que a assistência social era aquela que matava diretamente e individualmente a minha fome, é aquele que doa cesta básica, é aquela que me dá alguma coisa...não tinha continuidade, não tinha lógica de família, não tinha vínculo. Você tinha um programa aqui e um acolá completamente diferentes. Um outro avanço é você começar a mapear os problemas que você tem na área social do seu país, você começar a trabalhar com sistema de informação, você identificar, fazer um diagnóstico da sua realidade, mesmo que isso esteja deficitário aqui ou em outra cidade, ou tem lugar que isso ta mais avançado... a proposta finaliza que você tem um caminho definido que você não tinha antes. Quem são os meus usuários? Em que área que eu vou trabalhar primeiro? O que é vulnerabilidade social? Isso não tava definido...trabalhar com a lógica de família, dos grupos que são os meu grupos prioritários...tinha trabalho infantil, mas e aí, fazia o que com isso?

(entrevistado K)

Eu acho muito difícil porque eu só conheci a política de assistência a partir do SUAS. Mas eu acho que trouxe na organização mesmo dos serviços, na questão da padronização porque hoje, por exemplo, o serviço aqui em Leopoldina ou em qualquer outra cidade a organização, a padronização do serviço é a mesma. A pessoa que procura a assistência aqui ou em qualquer outro lugar ela não se perde na questão de procurar mesmo o acesso, de ter o acesso, então eu acho que esse foi um avanço, um aspecto positivo.

(entrevistado O)

Ainda no sentido das elaborações de Souza Filho et al. (2012) destaco que o SUAS, dentre outras diretrizes, reconhece a competência de cada ente federado, integra os objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos através da organização em rede socioassistencial e substitui o paradigma assistencialista pelo de proteção social.

A mudança em direção a uma perspectiva pautada no direito em detrimento de ações e posicionamentos assistencialistas foi levantada pelos entrevistados como a principal alteração gerenciada pelo SUAS. Quando questionados sobre as possíveis mudanças geradas na assistência social pelo Sistema muitos foram os que optaram pela identificação da Assistência Social como direito.

Sim, trouxe sim. Acho que justamente a questão do direito, a afirmação da assistência enquanto direito, a confirmação né assim, porque veio a constituição com o tripé da seguridade social, eu acho que o SUAS vem confirmar isso, vem especificar e com certeza acaba rompendo um pouco né, não definitivamente porque é um processo histórico, mas acaba dando uma nova visão pra assistência social.

(entrevistado Q)

Os dados coletados indicam que apesar dos muitos avanços obtidos na Política de Assistência Social com a implementação do SUAS, muito há que se caminhar em direção a uma perspectiva democrático e de direito. É notório que em Leopoldina o SUAS trouxe nova direção para a Assistência Social, mas por diversos fatores anteriormente explicitados, ainda não foi capaz de modificar por completo a cultura política do município, que ainda apresenta fortes traços assistencialistas e conservadores.

Eu acho assim , porque num todo parece que eu to com uma visão muito pessimista, mas é um avanço enorme perto do histórico da assistência social, um avanço muito bom, muito significativo. Mas pra mim é isso mesmo...que ta sendo construído, mas que já foi um grande passo o SUAS mesmo, a promulgação do SUAS já foi um grande passo, eu avalio como positivo, mas tem muito o que ser construído ainda, muito o que ser desenvolvido.

(entrevistado Q)

Modificar a cultura política da Assistência Social ainda é um desafio para o SUAS como indicam Souza Filho et al. (2012). Considerando o contexto neoliberal que renova os traços conservadores no município em questão e dificulta uma mudança de paradigmas em diversos aspectos, principalmente no que tange a descentralização de recursos e de poder, e considerando ainda as características locais como o direcionamento político da atual gestão o SUAS em Leopoldina, mesmo com sua ideologia e normatização atual, não oferece condições para inovação na cultura política do município.

Neste sentido, não obstante aos avanços consolidados pelo SUAS e aqui explicitados, é possível compreender o longo caminho que nos separa da real efetivação dos direitos conquistados. Considerando as reflexões de Netto (2004), ratificamos que dadas as condições do capitalismo contemporâneo, a luta por direitos, velhos e novos, é hoje uma luta anticapitalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar uma análise da cultura política da Assistência Social no município de Leopoldina foi, sem dúvidas, um grande desafio e como todo desafio, encontrei limites, mas encontrei também caminhos e estratégias que me possibilitaram avançar. Antes de continuar gostaria de esclarecer que o tema em questão, é por demasiado amplo e complexo e que não tive, portanto, nenhuma pretensão de esgotá-lo nesta dissertação. O estudo aqui apresentado foi uma nova aproximação à temática e um novo ponto de partida para um olhar diferenciado e nesse sentido gostaria de apontar caminhos que levem à discussão e entendimento do mesmo para que, em investigações futuras, possa explorá-lo mais profundamente.

O estudo procurou apreender e analisar a cultura política da Assistência Social em Leopoldina a partir da implementação do SUAS no município. Desenvolvido através da análise do trabalho dos profissionais atuantes nessa Política objetivou compreender se a implantação do SUAS empreendeu mudanças para a cultura política da Assistência Social local. Em paralelo, procurou afirmar a Política de Assistência Social como política de Seguridade Social, explicitando-a como dever do Estado e direito do cidadão numa perspectiva de corroborar para a construção de uma política de direitos no interior da Assistência Social.

A título de conclusão e considerando o explicitado nos capítulos anteriores, ressalto que a Assistência Social no município analisado passou, como demonstrado historicamente, e ainda vem passando por complexas modificações em seu interior. A consolidação do SUAS no município abriu espaço para novos direcionamentos e para a configuração efetiva de uma Política de Assistência Social.

Dessa forma, vale destacar que em consonância com o registrado por Mota (2010), a pesquisa apontou que o SUAS no município em questão trouxe diversos avanços para a Assistência Social com destaque para a normatização, organização, racionalização e padronização dos serviços prestados, que até então se davam de forma dispersa, fragmentária e multiforme.

Além disso, a instituição do SUAS proporciona a possibilidade de superação da histórica cultura assistencialista brasileira pautada na ideologia do favor, da ajuda, das relações pessoais, do patrimonialismo, do clientelismo dentre outros. O SUAS traz ainda para

o cenário da Assistência Social parâmetros técnicos de profissionalização e de execução da Política de Assistência Social em detrimento das práticas de caridade e de *primeiro-damismo*.

O estudo demonstrou que apesar de considerarem a existência de traços frequentes do assistencialismo na realidade local, alguns entrevistados destacam o direito como traço predominante no município. Afirmam que é de indiscutível relevância os avanços obtidos no município até o momento, com destaque para os sujeitos comprometidos com sua feição pública que buscam afirmar os direitos sociais dos usuários da Assistência Social.

A pesquisa indicou que a implantação do SUAS a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão, tem liberado forças políticas que direcionam a Assistência Social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar. Dessa forma, embasada por uma perspectiva de superação das desigualdades sociais, a concepção presente no SUAS articula direitos amplos, universais e equânimes.

Entretanto, foi possível observar que mesmo com todo o avanço democrático que o SUAS representa para a realidade da Política de Assistência Social de Leopoldina, como ratificado nas entrevistas aqui apresentadas, o referido avanço se efetiva parcialmente uma vez que está condicionado à lógica neoliberal da política econômica. Dessa forma, como afirmam Souza Filho et al. (2012) o SUAS representa avanço, mas não possui condições objetivas para sua efetivação o que o pode tornar absolutamente funcional à insuficiente proposta neoliberal de política pública.

O estudo explicitou que coexistem na realidade local projetos diferenciados e que disputam a hegemonia e o direcionamento da Assistência Social como já apontado por Souza Filho et al. (2012). No município em questão é possível destacar o projeto conservador que, representado pelo assistencialismo e pelas relações pessoais e de poder, mantém na realidade local traços marcantes de um passado ainda muito presente e que aliado ao projeto neoliberal de características profundamente redutoras do Estado e dos direitos sociais impedem a total efetivação do projeto democratizador. A perspectiva democratizadora, por sua vez, é materializada no município por legislações e sistemas como o SUAS que apontam para uma renovação crítica pautada na perspectiva do direito e da justiça social.

Assim, o estudo em questão demonstrou que, apesar dos inúmeros avanços obtidos com o SUAS e no SUAS na realidade local, e apesar de todos os entrevistados que participaram da pesquisa terem avaliado o SUAS como extremamente positivo existem ainda

fatores que dificultam o processo de implementação desta política em Leopoldina e que se constituem, portanto, em reais desafios. Merecem destaque as questões relativas aos recursos humanos com falta de equipe em número suficiente para a realização das ações e cumprimento das demandas.

Além disso, a ausência de participação popular, o espaço físico inadequado, a falta de condições ideais de trabalho e o delicado direcionamento da gestão da Política local são determinantes nesse processo, mas os maiores desafios apontados é a insuficiência de recursos financeiros destinados para a efetivação da Assistência Social no município e a cultura política assistencialista ainda presente no mesmo.

Dessa forma a qualidade dos serviços prestados, que é importante indicador de uma política de direitos fica comprometida no município. O que é destacado é a existência de serviços precários e de baixa qualidade, além de condições de trabalho inadequadas e insuficientes, exemplificadas com o acúmulo de funções por parte de determinados profissionais o que demonstra pouco comprometimento público com a questão aqui apresentada.

Evidencia-se neste sentido características marcantes do projeto neoliberal presente na Política de Assistência Social do município. Idealizado e executado sob uma lógica comprovadamente perversa o projeto neoliberal vem impedindo que as legislações e direcionamentos progressistas oriundas de um projeto democratizador da sociedade brasileira sejam efetivados. No ideário neoliberal há uma restrição explícita para as políticas sociais que vem contribuindo para que o SUAS não se efetive como pensado na sua originalidade. Com o Estado reduzido e o corte de recursos para a política pública o neoliberalismo faz com que as políticas funcionem parcialmente, longe de sua plenitude e muito longe dos princípios e diretrizes sob as quais foram elaboradas. No caso do SUAS, a política neoliberal implica em ausência de bases financeiras, políticas e materiais para sua real efetivação.

No que tange ao processo democrático e participativo da população, existe no município grandes entraves quanto à organização e mobilização social para as decisões e construção do espaço público. Como resultado de um processo histórico de apatia política e como expressão de um contexto social e econômico que tende a individualizar as demandas e desestimular as organizações sociais, os usuários da Política de Assistência Social de Leopoldina não tem participado ativamente de seu processo de efetivação e desenvolvimento.

As entrevistas indicaram que a constituição e efetivação da Política de Assistência Social local vem se dando de forma antidemocrática em um processo de construção e de deliberações “pelo alto”. Apontaram ainda uma sequência de decisões tomadas pela gestão sem participação efetiva dos técnicos que compõem o SUAS e sem as discussões e consultas necessárias às instâncias de participação popular. Esse processo tem configurado no município uma cultura política da não participação. Dessa forma, a participação popular foi eleita como um elemento que ainda precisa ser enfatizado e desenvolvido no município para que se tenham de fato apontamentos que corroborem e efetivem uma perspectiva democrática de direitos.

Outro fator dificultador é o claro direcionamento assistencialista e antidemocrático da gestão local da Assistência Social de Leopoldina, os relatos evidenciaram uma gestão que se posiciona contrária a uma perspectiva de direito à medida que direciona e traça os rumos da Política com características conservadoras, assistencialistas e clientelistas e que baseia suas ações na troca de favores e nas relações de interesses pessoais. Essas são características que dificultam a ruptura com posturas de uma cultura política do passado e que ainda se faz presente na contemporaneidade num processo de “modernização do arcaico”.

Assim, o município apresenta dificuldades em atender aos requisitos legais denotando a “dificuldade de superação de uma cultura política atrasada que historicamente tem associado a Assistência Social a uma prática não institucional”. (COUTO et al. 2010,p. 90).

É possível identificar ainda fragilidades na implementação do SUAS em função das más condições de funcionamento dos equipamentos sociais deste, pela dificuldade de investimento de recursos conforme estabelecem as normativas que regem a Política. Esse cenário, como afirmam Couto et al. (2010) pode indicar que a necessidade legal conflita com a dificuldade de priorização de condições compatíveis com a operacionalização do SUAS.

O estudo demonstrou ainda que apesar dos CRAS terem centralidade e grande significância no interior do SUAS, todos os limites e desafios impostos a eles causam enormes prejuízos ao desenvolvimento das ações desenvolvidas nessas unidades que passam a ser restritas ao atendimento das demandas espontâneas e imediatas revelando a dificuldade de uma cultura do planejamento para além da imediatividade.

Dessa forma, ratificando o exposto anteriormente, a Assistência Social em Leopoldina é claramente constituída por elementos que compõem um processo dual de avanços e retrocessos, um processo contraditório que tem como norte a “cultura do direito”, mas que se

adensa e concentra forças na histórica “cultura do atraso”, onde vivenciar uma cultura política democrática é um desafio que se adensa a cada dia.

A defesa da Assistência Social como direito de cidadania e, portanto, política pública de seguridade social se assenta numa análise rigorosa dos limites e possibilidades da resposta das políticas sociais às desigualdades engendradas pelo sistema capitalista.

Neste sentido é de fundamental importância que as intervenções profissionais no interior do SUAS se direcionem e efetivem na perspectiva de um novo direcionamento político-cultural para além do traço assistencialista e se posicionem como resistência ao ideário neoliberal, pois como afirma Baquero “a menos que grandes rupturas históricas forcem os grupos sociais a redefinir esses padrões, a cultura política continuará a reproduzir-se de acordo com as matrizes originais”(BAQUERO, 2001, p.5).

Dessa forma, apesar dos muitos avanços obtidos na Política de Assistência Social com a implementação do SUAS, muito há que se caminhar em direção a uma perspectiva democrática e de direito. É notório que em Leopoldina o SUAS trouxe nova direção para a Assistência Social, mas ainda não foi capaz de modificar por completo a cultura política do município, que ainda apresenta fortes traços assistencialistas e conservadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. M. **Serviço Social e a Organização da Cultura: perfis pedagógicos da prática profissional.** São Paulo: Cortez, 2002.

ALENCAR, M. M. T. **Cultura e Serviço Social no Brasil (1960-1968).** Dissertação de Mestrado – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

BAQUERO, M. **Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo.** In. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 2001.

BARROCO, M. L. **Ética: fundamentos sócio-históricos.** São Paulo: Cortez, 2008.

BARROS, M. E. D. **A Polêmica Função do Estado nas Sociedades Modernas.** In. *Tema*. Rio de Janeiro: RADIS/FIOCRUZ. nº 15, out/97.

BEHRING, E. R. **Política Social no Capitalismo Tardio.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, E. R. e BOSCHETTI, I. S. **Política Social: fundamentos e história.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOSCHETTI, I. S. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais.** In: CFESS/ABEPSS. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências profissionais.* Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEZERRA, C. S. **Globalização e Cultura: caminhos e descaminhos para o nacional-popular na era da globalização.** Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

_____. **Norma Operacional Básica-NOB/SUAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica da Assistência Social.** Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2005.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.** Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2006.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). In: **Coletânea de Leis**. Conselho Regional de Serviço Social-6ª Região. 4 ed. Belo Horizonte: CRESS, 2006.

_____. CapacitaSUAS V.1 (2008). **SUAS: configurando os Eixos de Mudança/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- 1 ed. Brasília: MDS, 2008.

_____. CapacitaSUAS V.2 (2008). **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- 1 ed. Brasília: MDS, 2008.

_____. CapacitaSUAS V.3 (2008). **Planos de Assistência Social: Diretrizes para Elaboração/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- 1 ed. Brasília: MDS, 2008.

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social- CRAS/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1 ed.- Brasília, 2009.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília, 2009.

BRAVO, M. I. S. **As Políticas Brasileiras de Seguridade Social.** Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 4, Brasília – UNB – Centro de Educação Aberta Continuada à Distância, 2001.

CEFESS, **Parâmetro para Atuação de Assistentes Sociais e Psicólogos (as) na Política de Assistência Social.** CFP/CRESS. Brasília, CFP/CEFESS, 2007.

CHAUI, M. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas.** 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez 2006.

_____. **Cidadania Cultural. O direito à Cultura.** 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** – São Paulo : Cortez, 2004.

COUTO, B. R, YAZBEK, M. C e RAICHELIS R. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS:** apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.* São Paulo: Cortez, 2010.

DRAIBE, S. **O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal.** In. Caderno Técnico. SESI, Brasília, 1994.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade Civil e Democracia:** um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FERNANDES, F. **A universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.

FERREIRA, F.G, ROSA, F. R. **Instrumentalidade e técnicas em Serviço Social:** uma reflexão possível na atuação do assistente social nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2008.

FLEURY, Sônia. **Assistência na Previdência Social. Uma política marginal.** Em Sposate, Fleury, Falcão. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 1991.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades:** uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. *São Paulo.Mar/Abr.1995*

GRAMSCI, A. 1891-1937, **Cadernos do Cárcere**, Volume 1/ Antônio Gramsci; edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira- 3 ed.-Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. 1891-1937, **Cadernos do Cárcere**, Volume 2/ Antônio Gramsci; edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira- 3 ed.-Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. 1891-1937, **Cadernos do Cárcere**, Volume 4/ Antônio Gramsci; edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira- 3 ed.-Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. 1891-1937, **Cadernos do Cárcere**, Volume 5/ Antônio Gramsci; edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira- 3 ed.-Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. 1891-1937, **Cadernos do Cárcere**, Volume 6/ Antônio Gramsci; edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira- 3 ed.-Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HELLER, A. **O cotidiano e a história**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1972.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 10ª ed. São Paulo, Cortez, 2006.

_____. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma Interpretação histórico-metodológica**. 16ª Ed. São Paulo: Cortez. 2004.

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetice: capital financeiro, trabalho e questão social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IANNI, O. **Dialética e Capitalismo: Ensaio sobre o pensamento de Marx**. Vozes, Petrópolis, 1998.

_____. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesate/topwindow.htm?1>. Acesso em: 07 de julho de 2012.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e “status”**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARX, K. e ENGELS, F. **Cultura, arte e literatura: textos escolhidos**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MAZZOTTI, A. J. e GEWANDSZAJDER, F. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo, 1999.

MENDES, D. L. P. **A Intervenção do Assistente Social Orientada pelo Projeto Ético - Político da profissão: análise referenciada no CRAS Norte (Juiz de Fora - MG)**. 2009. 124f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 2001.

MÉSZAROS, I. **A Educação para Além do Capital**. Boitempo Editora. São Paulo, 2008.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec, 1994.

MONTAÑO. C. **Terceiro Setor e Questão Social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MOLJO, C. B. **La Historia Oral e Su Relacion Com El Trabajo Social.** Serviço Social e Sociedade.n.63. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Cultura Política e Serviço Social.** Libertas, Juiz de Fora, V.1, n.2, 2007.

MOLJO, C. B., et al. **Serviço Social e Cultura: aproximações ao debate contemporâneo.** Relatório de Pesquisa. Programa de Pós-graduação em Serviço Social: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2008.

MOLJO, C. B. e CUNHA, A. M. **Serviço Social e Cultura:** considerações acerca das concepções de cultura na trajetória da profissão no Brasil desde a sua gênese até os anos 1990. Libertas, Juiz de Fora, v.4, n.1, p. 78 - 104, dez / 2009 – ISSN 1980-8518.

MOTA, A. E. **O Mito da Assistência Social:** ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social:** uma análise do Serviço Social no Brasil pós- 64. 7ª ed. São Paulo: Cortez , 2004.

NETTO, J. P. e BRAZ, M. **Economia Política:** uma introdução crítica: São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Heloísa. **Cultura Política e Assistência Social:** uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, I. M. **Assistência Social após LOAS em Natal, a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso.** Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, 2005.

PAULA, J. A. **Adeus ao desenvolvimento – a opção do governo Lula.** Belo Horizonte, Autêntica, 2005.

PORFÍRIO, M. V. e SOUZA FILHO, R. **Assistência Social:** Contextualização e Legislação. Rio de Janeiro, 2001.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas. Subsídios à crítica dos mínimos Sociais.** São Paulo: Cortez, 2000.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SIMIONATO, I. **Gramsci sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social.** Florianópolis: Ed. Da UFSC: São Paulo:Cortez, 1995.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo, Cortez, 2000.

SOUZA, N. R. O. e OLIVEIRA, A. L. S...ORGS. **Política de Assistência Social no Brasil: Desafios para o assistente social.** II Simpósio do Serviço Social do COMAER, 2007.

SOUZA FILHO. R. **O Fenômeno Burocrático e a Universalização de Direitos.** Libertas, Juiz de Fora, v.1, n.2, p.1 - 20, jun / 2007 – ISSN 1980-8518

_____. ANTINARELI, C.P.G. et al. **Política de Assistência Social no Contexto Neoliberal: Desafios da Implementação do SUAS In: Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social. Uma análise da realidade de Juiz de Fora.** Carina Berta Moljo e Maria Lúcia Duriguetto (Orgs.) Juiz de Fora. Editora UFJF, 2012.

Vieira, E. **Os Direitos e a Política Social.** São Paulo: Cortez, 2004.

WERNECK, V. e TEIXEIRA, M. L. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WILLIAMS, R. **Marxismo e Literatura,** Rio de Janeiro; Zahar, 1979.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **O Serviço Social como Especialização do Trabalho Coletivo.** São Paulo: Serviço Social e Sociedade, 1999.

_____. **Os Fundamentos do Serviço Social na Contemporaneidade.** São Paulo: Serviço Social e Sociedade, 2000.

_____. **As Ambiguidades da Assistência Social Brasileira após Dez anos de LOAS.**
In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo V.77, p. 11-29, 2004.

_____. **Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS.** *In:* Brasil. CapacitaSUAS V.1 (2008). SUAS: configurando os Eixos de Mudança/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- 1 ed. Brasília: MDS, 2008.

Apêndice

Roteiro de Entrevista

**Universidade Federal de Juiz de Fora
Mestrado em Serviço Social**

Formulário para entrevista com assistentes sociais do Sistema Único de Assistência Social do município de Leopoldina-MG.

Pesquisa: Assistência Social e Cultura Política: o processo de uma política em construção.

Nome: _____ **idade:** _____ **tempo de trabalho na**
instituição: _____
Número de identificação: _____
Em que ano se formou: _____ **onde:** _____
Data: _____ **Local:** _____
Horário de início da entrevista: _____ **Horário do término:** _____

1. Qual seu tipo de vínculo empregatício?
2. Qual cargo você ocupa?
3. Qual a importância da política em sua vida?
4. Como desenvolve seu trabalho na Política de Assistência Social?
5. Quais os valores que compõem a Política de Assistência Social?
6. Como se dá o processo de formulação/desenvolvimento da Política de Assistência Social em Leopoldina? E as deliberações, como se dão?
7. Quais as principais demandas que chegam para você? (por parte do usuário e do empregador)
8. Quais os critérios e condições de atendimento das demandas? O critério é individual ou coletivo?

9. Poderia me dizer (contar) como é cotidianamente um dia de trabalho seu?
10. Quem são os sujeitos para os quais você direciona suas ações? (fale um pouco sobre eles)
11. Me descreva a cultura da Assistência Social no município
12. O que você entende por cultura política?
13. Faça uma análise do SUAS. (O que é o SUAS)
14. O SUAS trouxe mudanças para a Assistência Social? Aponte-as
15. Você identifica na sua intervenção aspectos que trabalhem a cultura política? Quais? Acha que são uma possibilidade de mudança cultural da atual sociabilidade?
16. Gostaria de fazer alguma consideração?