

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

Marina Rodrigues Corrêa dos Reis

**O BRAÇO ESQUERDO DO CAPITAL E A LÓGICA ONÍMODA DO TRABALHO:
GÊNESE, FUNÇÃO E ANÁLISE IMANENTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO BRASIL**

Juiz de Fora

2016

Marina Rodrigues Corrêa dos Reis

O braço esquerdo do capital e a lógica onímota do trabalho: gênese, função e análise imanente da política de Assistência Social no Brasil

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social, área de concentração “Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social” da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Elcemir Paço Cunha

Juiz de Fora

2016

*Aos trabalhadores e usuários da política
de Assistência Social, pelos desafios que
atuar e ser público desta área representa.*

*Creio numa força imanente
que vai ligando a família humana
numa corrente luminosa
de fraternidade universal.
Creio na solidariedade humana.
Creio na superação dos erros
e angústias do presente.
Acredito nos moços.
Exalto sua confiança,
generosidade e idealismo.
Creio nos milagres da ciência
e na descoberta de uma profilaxia
futura dos erros e violências
do presente.
Aprendi que mais vale lutar
do que recolher dinheiro fácil.
Antes acreditar do que duvidar.*

Cora Coralina

AGRADECIMENTOS

*E aprendi que se depende sempre
De tanta muita diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas
E é tão bonito quando a gente entende
Que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá*
Caminhos do Coração
Gonzaguinha

Agradeço à minha grande família por todo amor, cuidado, doação, torcida, e refúgio! À Marina, Victinho e Perantoni, pelo incentivo e parceria quando o Mestrado ainda era um sonho! Aos Mestres que me inspiram e contribuíram diretamente nessa formação acadêmica: Bruno Gonçalves, Bruziguessi, Elcemir, Manu, Vivi, Rodrigo, Sartori, Thaysi. Ao orientador, pelo companheirismo que transcendeu a construção de uma dissertação, obrigada por me possibilitar entrever, ver e ver além. Você foi o mestre que me incentivou a mergulhar na fonte inesgotável do saber! À coletividade do mestrado, por me proporcionar aprender e conviver com pessoas sabiamente Humanas! Ao HOMA, um presente lindo que a vida acadêmica me proporcionou, me fez mais pesquisadora, mais feliz! Agradeço às companheiras – Ju, Quéren, Pri e Paloma –, que os caminhos escolhidos me concederam e a todos que fazem parte desta história e não cabem no papel.

Talvez a poesia seja a minha melhor forma de agradecer aos “Poetas da Vida” que me compõem e recompõem...

Poeta da Vida

Aos poetas que me compõe: gratidão!
Conheço duas espécies de poeta:
“poetas por essência” são amigos dotados de belos escritos – sim, sinto-me amiga, pois comigo dividem seus sonhos e anseios...
E os “poetas da vida”, como o próprio nome já diz, são poetas por vivência, poeta de alma que canta e encanta, de gestos doces e palavras inspiradoras...
Poesia que ganha vida no cheiro do café feito para celebrar o encontro, nas palavras ditas que viajam pelo meu planeta (sim, pasmem, o Pequeno Príncipe já me visitou!), no aconchego de um abraço, no toque do beijo que toca, na presença que se faz presente...mesmo ausente nesse planeta.
Gratidão aos poetas da vida que me compõe: com sorriso no rosto, coração aberto e mente serena.
Poeta da Vida um dia eu quero ser!
Gratidão ao que fui, ao que sou e ao que serei!
Benditos sejam os Poetas da Vida!

RESUMO

A política de Assistência Social é concebida no presente trabalho como uma conquista da classe trabalhadora, assim como um instrumento que é funcional à ordem social vigente. A tese fundamental deste estudo é a de que a Política de Assistência Social reflete as necessidades da classe trabalhadora segundo os interesses da classe dominante. Nessa perspectiva, coloca-se como questão central deste estudo: discutir em que se constitui uma política de Assistência Social sob a lógica do trabalho. A partir do debate acerca da constituição dessa política no país, dos limites inerentes à própria dimensão política e jurídica é que analisaremos a norma propriamente dita – a Política Nacional de Assistência Social e a Lei Orgânica de Assistência Social. Com base no estudo da gênese e da “função social” que a política de Assistência Social desempenha, tem lugar a análise imanente da política em voga. Parte-se da premissa de que a Política de Assistência Social somente tem potencial de tensionar as contradições se perspectivada pela lógica do trabalho. Caso vincule-se a outra lógica, de reprodução do modo de produção capitalista, coloca-se como urgente a necessidade de avançar em uma nova proposta de política.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; política; direito; perspectiva do trabalho.

ABSTRACT

The Social Assistance Policy is studied in this work as an achievement of the working class and as an instrument that acts in benefit to the actual social order, the fundamental thesis here is the fact that the Social Assistance Policy supports the working class needs, but it is done in accordance with the set of interests of the dominant classes. In this perspective, the main point of this study takes place: performing a discussion of what are the bases of a Social Assistance Policy under the point of view of the logic of the Work. Using arguments in a form of debate about the constitution of this policy in the country, the limits inherent to the political and legal dimensions, we perform the analysis of the law itself – PNAS and LOAS. From the studies of the genesis and of the “social function” of the Social Assistance Policy, we present the immanent analysis of the Policy. The starting point is the statement that the Social Assistance Policy only has the potential to perform any tension over the social contradictions if it is seen from the logic of the Work. Otherwise, if we look for it from the logic based on the reproduction of the capitalist mode of production, it becomes urgent the need to elaborate a new Policy proposal.

Keywords: Social Assistance Policy; Policy; Social Rights; Logic of the Work.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP's	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DRU	Desvinculação de Receitas da União
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAP's	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SDH	Secretaria de Diretos Humanos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CRÍTICA DA POLÍTICA E DO DIREITO COMO CRÍTICA DA POLÍTICA SOCIAL	17
2.1 A LÓGICA ONÍMODA DO TRABALHO NA CRÍTICA DA POLITICIDADE	17
2.2 CRÍTICA MARXISTA DO DIREITO	25
3 GÊNESE E FUNÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CAPITALISMO E NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA	34
3.1 A INSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	34
3.2 FUNÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO E NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA	61
4 ANÁLISE IMANENTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	70
4.1 LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	70
4.2 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	90
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	130
ANEXOS	138

1 INTRODUÇÃO

(...) o ser humano é infinitamente maior do que o cidadão e a *vida humana* é infinitamente maior do que a *vida política*.

Karl Marx

O Estado democrático instituído se configura como um campo em disputa. As políticas sociais implementadas, por sua vez, constroem-se nessa arena de embates. No Estado brasileiro, o campo da Assistência Social, historicamente, foi empregado como “objeto de uso e de troca” no padrão de gestão do país. O avanço na área se dá com a promulgação da Carta Magna:

No Brasil, os anos 1980 foram marcados pelo processo de democratização política e ampliação das lutas por direitos, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, com a Carta Magna, a Assistência Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social, passou a compor o tripé da Seguridade Social, sendo regulada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742 de 1993) como política pública. Este aparato jurídico sinaliza para a superação da assistência social como benemerência e assistencialismo. (REIS, 2013, p. 2)

Não obstante esse avanço na direção de um aperfeiçoamento das políticas sociais, é preciso situá-las no interior das contradições sociais. Não é nenhuma novidade tão recente a constatação de que as políticas sociais são funcionais ao capital, no âmbito da reprodução da força de trabalho:

Nos últimos anos percebemos mudanças importantes na forma de articulação entre as políticas permanentes de proteção social (previdência e saúde) e os programas e ações na área da assistência, transformações intimamente vinculadas com o contexto de crise vivido no mundo capitalista e as alternativas de superação propostas pelos organismos multilaterais. São vários os elementos decorrentes desta estratégia assumida por nossos governantes de plantão que devemos considerar para entender a inflexão nas relações entre as políticas permanentes e os programas assistenciais. (PASTORINI e GALIZIA, 2006, p. 99)

Nesse sentido, não basta reconhecer os avanços promovidos na burocracia estatal ou no aparato jurídico recente. Uma melhor compreensão das políticas sociais pode ser alcançada

por meio de uma distinção objetiva entre necessidades sociais provenientes das condições reais da classe trabalhadora e interesses dos trabalhadores enquanto classe, aquilo que Mészáros (2008) diferenciou como consciência contingente e consciência necessária:

A diferença fundamental entre a **consciência de classe contingente** e a **consciência de classe necessária** é que, enquanto a **primeira percebe simplesmente alguns aspectos isolados das contradições, a última as compreende em suas inter-relações, isto é, como traços necessários do sistema global do capitalismo**. A primeira permanece emaranhada em conflitos locais, mesmo quando a escala da operação é relativamente grande, enquanto, a última ao focalizar a sua atenção sobre o tema estrategicamente central do controle social, preocupa-se com uma solução abrangente, mesmo quando seus objetivos imediatos parecem limitados (por exemplo, uma tentativa de manter viva, sob o controle dos operários uma Fábrica que esteja sucumbindo à "racionalização" capitalista). (MÉSZÁROS, 2008, p. 89, grifo nosso)

Disso podemos derivar que, enquanto as necessidades sociais atuam de modo mais espontâneo e no limite da reprodução das condições de existência da classe trabalhadora, seu interesse somente se realiza com a superação de todas as classes, isto é, com a transformação das condições objetivas de modo a impedir toda forma de exploração do homem sobre o homem. Para além da mera oposição entre necessidades e interesses, a hipótese subjacente aqui fundamental é a de que *a política de assistência reflète a necessidade da classe trabalhadora segundo os interesses das classes dominantes*.

Nessa perspectiva, coloca-se como questão central deste estudo: determinar em que medida a política de Assistência Social foi historicamente erigida sob a lógica onímoda do trabalho, aquela que perspectiva a real transformação social, ainda que seus agentes históricos não ultrapassem a consciência contingente sugerida acima. Marx traz elementos essenciais para analisarmos esta questão¹.

O presente estudo se torna relevante ao buscar discutir a perspectiva predominante da legislação em pauta. Parte-se da premissa de que a política de Assistência Social somente tem potencial de *tensionar* as contradições quando forjada pela lógica do trabalho e, portanto, tal política não tem por si mesma essa potência que é largamente aventada como um tipo de apriorismo analítico-político das possibilidades concretas. Se desprovida de tal potencialidade

¹ No presente estudo, a *perspectiva do trabalho* será estudada à luz da crítica marxista à esfera política. A fim de se analisar uma política social específica – política de Assistência Social – se utilizará o método da derivação de categorias-chaves (*medidas administrativas, burocracia, democracia*) utilizadas por Marx. Se tais categorias ainda podem ser úteis, é prova de que se ancoram na materialidade correspondente à ordem do capital ainda não superada.

– enquanto um aparato jurídico que referenda as necessidades da classe que vive do trabalho – compete à política em foco atender, primordialmente, aos interesses privados. Caso tal hipótese se comprove na materialidade dos fatos, coloca-se como urgente a necessidade de avançar em uma nova proposta de política, diferente da que está dada. Nas palavras de Netto,

(...) primeiro desafio nosso é sermos capazes de propor concretamente políticas sociais diferentes das vigentes. Não basta dizer: olha essa política que está aí é neoliberal. No plano das relações de trabalho, no plano da educação, no plano da saúde, no plano da assistência. (NETTO, 2014)

Ter a clareza de que o que tem sido colocado como desafio do dia é a emancipação política, ou seja, aquela que se dá por meios políticos e se constitui como forma final de emancipação dentro da sociedade capitalista. E uma vez que não figura como a forma final da emancipação humana², os meios políticos e jurídicos devem ser prismados pela única lógica que é efetivamente capaz de superar os obstáculos do livre desenvolvimento dos indivíduos e do próprio gênero humano. É, nesse sentido, ter consciência da necessidade de se avançar no plano teórico (pesquisa no Serviço Social) de modo a subsidiar a ação prática no “campo dos possíveis”. No caso concreto aqui estudado, é desvendar a aparência da esfera política e das expressões jurídicas, ao ter clareza das potencialidades e/ou limites que a política de assistência – que responde diretamente às expressões da questão social³ –, comporta para, em outro momento, desvelar a essência de uma proposta de política (caso se faça necessário) que, de fato, vincule-se à perspectiva do trabalho e possa pôr a efetividade de uma política que visa superar a si mesma, uma “metapolítica”, nas palavras de Chasin,

Metapolítica como natureza de uma forma de atuação política que visa a superar, revolucionariamente, a política e a base social que a engendra. Nesse sentido, radical como raiz, e a raiz do homem é o homem. (CHASIN, 2000, p. 28)

² Nas obras Sobre a Questão Judaica de 1843 e Glosas Críticas Marginais ao Artigo “O Rei da Prússia e a Reforma Social” de um Prussiano de 1844, Karl Marx trabalha com dois conceitos chaves: emancipação política e emancipação humana. A emancipação política se dá por meios políticos, é a forma final de emancipação na sociedade capitalista, ao passo que a emancipação humana rompe com todas as formas de alienação (propriedade, exploração, dinheiro, desigualdade social e da forma política).

³ Diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos (IAMAMOTO, 2001, p. 16).

Desse modo, será a partir da crítica marxista que realizaremos o estudo apurado das legislações em foco – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 e Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004. Não nos cabe aqui julgar os resultados da implementação dessa política, tampouco nos deter a dados quantitativos referentes aos programas da política social implementada pelo governo brasileiro pós Constituição de 1988. O objetivo da investigação proposta é o de avançar na crítica marxista da legislação em pauta, de modo a discutir a política social procurando esmiuçar as potencialidades da política de Assistência Social se alinhar à perspectiva do trabalho. Um movimento necessário, portanto, *é analisar em que medida aquela legislação é ou não perspectivada pela lógica transformadora do trabalho.*

Tendo esse como objetivo prioritário da investigação, uma razão decisiva para esse movimento é o fato de haver uma tendência, particularmente no Serviço Social, em hipostasiar a luta por direitos e os próprios direitos sociais conquistados como o limite de realização da classe trabalhadora. Cabe ponderar que, a despeito das variações no caso concreto entre a formação e a prática profissional em Serviço Social – como parte da premissa do caráter tensionador dos direitos sociais –, de modo geral, essa tendência estabelece tal caráter antecipadamente em lugar de avaliar sua realidade, os nexos reais que ativa, as contradições por meio das quais se movimenta todo o complexo político e que abarca a dimensão dos direitos sociais. É nesse sentido que devemos lançar luz sobre a política de Assistência Social nos marcos da perspectiva do trabalho.

A predileção por tomar o texto da lei enquanto objeto de estudo, relaciona-se à crítica à esfera do Direito, ao “objetivo prático da mediação jurídica”, que, de acordo com Pachukanis:

(...) é o de dar garantias à marcha, mais ou menos livre, da produção e da reprodução social que, na sociedade de produção mercantil, se operam formalmente através de uma série de contratos jurídicos privados. Não se pode atingir este objetivo recorrendo unicamente ao auxílio de formas de consciência, isto é, através de momentos puramente subjetivos: é necessário, por isso, recorrer a critérios precisos, **a leis e a rigorosas interpretações de leis, a uma casuística, a tribunais e à execução coativa das decisões judiciais.** É por esta razão que não podemos limitar-nos na análise da forma jurídica à "pura ideologia", negligenciando todo este aparelho objetivamente existente. Todo fato jurídico, por exemplo, a solução de um litígio por uma sentença, é o que chamamos de fato objetivo, situado tão fora da consciência dos protagonistas como o fenômeno

econômico que, em tal caso, é mediatizado pelo direito. (PACHUKANIS, 1988, p. 13, grifo nosso)

De acordo com Pachukanis (1988, p. 37), “um marxista não pode estudar o direito a não ser enquanto espécie particular da ideologia”. Tal premissa em seu estudo aponta que, para elucidar a origem de uma determinada ideologia, devemos investigar as relações reais que ela exprime.

A relação jurídica não pressupõe por sua "natureza" um Estado de paz, o direito, assim como a troca, (...) é um meio de comunicação entre elementos sociais e dissociados. (...) O estado de paz passa a ser uma necessidade quando a troca se torna um fenômeno regular. (PACHUKANIS, 1988, p. 90-91).

Nessa perspectiva, tomaremos a legislação em pauta, como “forma jurídica, através de um enfoque dialético e crítico” (PACHUKANIS, 1988, p. 6). Mas é preciso considerar que assumir essa “espécie particular” de ideologia não implica aceitar as problemáticas que o autor russo comporta dados as dificuldades do reflexo muito direto entre direito e mercadoria (cf. PAÇO-CUNHA, 2015a) ou ainda aceitar algumas das tendências politicistas presentes em sua obra magna (cf. SARTORI, 2014). Importa-nos tomar a “forma jurídica” enquanto um “objeto ideológico” em reciprocidade com as forças motrizes de ordem primária. Chasin (1978), ao se debruçar sobre o método de estudo, parte das categorias centrais de Lukács de *A destruição da razão* – análise da gênese e análise de função do objeto ideológico –, indo além ao propor a “análise imanente” desse objeto:

(...) pode-se dizer que Lukács oferece-nos o conjunto de sua concepção metodológica ao estabelecer que a abordagem de um objeto ideológico implica na determinação de sua *gênese* e de sua *função social*. Porém isto não basta, há que necessariamente acrescentar àqueles dois pontos **a crítica imanente, um fator legítimo e até mesmo indispensável na exposição e no desmascaramento das tendências**. (CHASIN, 1978, p. 62, grifo nosso)

O adequado entendimento da posição que aqui se sustenta com relação ao objeto ideológico requer o reconhecimento dos complexos relacionamentos recíprocos. Em outros termos, não se pode avaliar, no presente caso, as políticas sociais em desconexão com o movimento próprio da realidade. A dialética dessa realidade social desafia o conhecimento da totalidade do processo histórico. É nesse sentido que devemos situar corretamente o aludido

“método”, pois, como escreveu Chasin, a natureza efetiva de um objeto ideológico se revela na articulação da:

(...) análise imanente dos textos que a explicitam com a investigação de sua gênese histórica e com a da função social que desempenha. O estudo genético desdobra-se, de um lado, em evidenciar "todos os passos que no campo do pensamento prepararam o terreno para a ideologia" em tela; e doutro, “É claro que Marx (...), quando coloca a questão da gênese, está perguntando pela base da qual nasce uma determinada superestrutura concreta”, pois “Sem descobrir os fundamentos reais da situação histórico-social não há análise científica possível”. Imbricada nesta procura dos fundamentos genéticos reais, encontra-se a preocupação em determinar a função que no contexto desempenha uma determinada ideologia, visto que não havendo ideologias “inocentes”, na opção entre “o novo e o velho não decidem, em primeiro plano, as considerações filosóficas ou mentais, mas a situação de classe e a vinculação a uma classe”. (CHASIN, 1978, p.78, grifo nosso)

É nesse sentido que devemos tomar a política social como objeto ideológico, materializado, sobretudo, na “norma” tal como expressa a LOAS e a PNAS. Apropriando-nos dessas questões levantadas por Chasin, consideramos ser necessário quebrar inicialmente a articulação entre gênese, função e análise imanente, tendo como início a determinação do complexo político mais amplo e de seus limites. Assim, o segundo capítulo se propõe a debater e contribuir com o objeto central deste estudo: uma política de Assistência Social sob a perspectiva do trabalho, distinguindo essa perspectiva da transformação social de um tipo de trabalhismo e outras faces da mistificação quando o assunto é trabalho. Para tanto, a partir da crítica da própria dimensão política (dos limites intrínsecos a esta) é que avançaremos na análise proposta. Nosso esforço foi o de trazer a crítica da política como crítica da política social que, por sua vez, é mediada pelo direito. Dessa maneira, tem lugar a crítica marxista ao direito, sob a perspectiva da inter-relação existente entre a esfera política e a jurídica é que avançaremos na análise do objeto de estudo – as normas centrais no campo da Assistência Social brasileira, LOAS e PNAS.

No terceiro capítulo se dará o estudo da “gênese”: realizaremos um resgate histórico acerca da estruturação da Assistência Social no país, a partir de sua origem, desenvolvimento e projeto democrático advindo com a Carta Magna e a LOAS, para uma melhor compreensão dos principais aspectos que perpassaram a Assistência Social, das contradições sociais que a engendraram e também como forma de reafirmar a importância de, na atualidade, termos uma política que tenha o objetivo de organizar e normatizar as ações nesse campo. De modo articulado a tal acúmulo, discutiremos o papel chave da política social no âmbito da sociedade

do capital, ou seja, a *funcionalidade* da gestão social na ordem vigente, tendo lugar aqui a análise da “função social” que a política de Assistência Social desempenha. Essa questão traz à tona a necessidade imanente de se pensar uma política de Assistência Social que se pautar nos interesses reais da classe que vive do trabalho. Igualmente importante é revelar em meio a quais contradições efetivamente funciona tal política e a que serve, de fato, no movimento próprio da realidade social brasileira.

A partir do debate acerca da constituição e da função desta política no país, dos limites inerentes à própria dimensão política e jurídica é que analisaremos, no terceiro capítulo, a norma propriamente dita. Aqui tem lugar a análise imanente, buscando revelar as contradições internas do próprio “objeto ideológico” e a medida de sua efetiva perspectivação pela lógica do trabalho.

Com o intuito de esmiuçar a “norma”, optou-se por apresentar a análise imanente da LOAS e da PNAS separadamente. Embora tais legislações estejam intrinsecamente vinculadas, enquanto acúmulo da evolução da Assistência Social no país, estas se dão em conjunturas específicas que apontam para a necessidade de um estudo particular sobre tais objetos.

É no conjunto das considerações sobre a gênese, a função e a análise imanente que teremos melhores condições de determinar o peso que apresenta a perspectiva do trabalho na política social, particularmente nos condicionantes socioeconômicos brasileiros.

Por fim, enquanto parte de uma análise inesgotável e sempre contingente, diante da complexidade das questões tratadas no presente trabalho, caminha-se para a construção das considerações, de modo a ressaltar os pontos-chaves desenvolvidos no decorrer da pesquisa que será aqui apresentada.

2 CRÍTICA DA POLÍTICA E DO DIREITO COMO CRÍTICA DA POLÍTICA SOCIAL

O presente capítulo tem o objetivo de dissertar sobre a crítica da política tomada como um complexo mais amplo e que abarca elementos importantes do território jurídico. Rompe-se com os apriorismos acerca da dimensão política, assim como se descontrói a premissa consensual quanto à potencialidade creditada a tal esfera sem uma análise detida sobre a mesma questão. A partir dessa proposição é que a análise do objeto de estudo será construída na direção de tomar a crítica da política como crítica da política social.

2.1 A LÓGICA ONÍMODA DO TRABALHO NA CRÍTICA DA POLITICIDADE

De acordo com Chasin (2000a, p. 94), “Desde suas expressões mais antigas, a concepção marxiana da política é negativa, e por maiores que tenham sido as modificações ao longo de seus escritos, a definição negativa da política permaneceu”. Isso é importante porque muitos comentadores mais ou menos hostis têm dificuldade de compreender o que é essa concepção negativa. Explica-se que:

O Estado *jamais* verá no “Estado e na organização da sociedade” a razão das *mazelas sociais*, como exige o prussiano do seu rei. Onde quer que haja partidos políticos, cada um deles verá a razão de *todo e qualquer* mal no fato de seu adversário estar segurando o *timão do Estado*. Nem mesmo os políticos radicais e revolucionários procuram a razão do mal na essência *do Estado*, mas em uma determinada *forma de Estado*, que querem substituir por *outra* forma de Estado. (MARX, 2010, p. 38, grifos do autor)

Em síntese, é a crítica aos limites inerentes da política enquanto tal. Nesse corte analítico, é a organização social que engendra o Estado. Em outras palavras, o Estado é um produto de um modo particular de organização das relações entre os homens, uma contingência histórica, de tal forma que se rompe com a ideia do Estado como ente moral ou como entificação não contraditória. Isso se explicita quando entendemos que

Todas as revoluções desembocaram no afastamento de determinado domínio classista por outro; porém, todas as classes dominantes até aqui sempre constituíram pequenas minorias diante da massa dominada da população.

Assim, uma minoria dominante foi derrubada e outra minoria tomou o leme do Estado e remodelou as instituições deste de acordo com os seus interesses. (MARX, 2012, p. 11)

A partir do estudo apurado da sociabilidade humana em conjunturas anteriores a seu tempo, assim como da civilidade contemporânea ao autor, é que Karl Marx indica que “A história de todas as sociedades até hoje é a história das lutas de classes” (MARX e ENGELS, 1998, p. 40).

Homem livre e escravo, patricio e plebeu, senhor feudal e servo, mestre de corporação e companheiro, em suma, opressores e oprimidos, estiveram em constante antagonismo entre si, travando uma luta ininterrupta, umas vezes oculta, outras aberta – uma guerra que sempre terminou ou com uma transformação revolucionária de toda a sociedade ou com a destruição das classes em luta. (MARX e ENGELS, 1998, p. 40)

A transição para a sociedade burguesa não foi diferente: “a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno” (MARX e ENGELS, 1998, p. 42). Procede dessa conjunção o papel do Estado moderno: um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa (MARX, 2012). Para Marx, esse papel do estado é complexo, uma vez que administrar os interesses da burguesia é administrar os interesses da classe trabalhadora. Nessa perspectiva, ao desconstruir a tese do estado-coerção em Marx, Paço Cunha pontua que:

Vemos claramente aquele *sincretismo político* em que o estado precisa, por efeito da própria necessidade de reprodução, incorporar necessidades e demandas sociais que não ameassem o conjunto das relações – incorporação, portanto, que pode retroceder como frequentemente retrocede. E esse sincretismo comporta o duplo movimento de medidas administrativas e de coerção direta (entre outras) como respostas do estado frente aos problemas sociais ou às suas expressões. (PAÇO-CUNHA, 2015b, p. 25-26)

A saída estatal traçada – via coerção e medidas administrativas – historicamente iniciou-se pelo momento da coerção, com a progressão da classe trabalhadora; tais meios retrocederam e deram lugar as medidas administrativas⁴:

⁴ “Medidas administrativas tomam lugar da coerção direta, mas podem ceder lugar novamente à coerção extraeconômica na medida mesma que tais meios administrativos são ineficazes por princípio na abolição dos problemas sociais e, portanto, não eliminam as classes nem suas tensões; antes, as pressupõem” (PAÇO-CUNHA, 2015b, p. 26).

Quer dizer, o modo de atuação do estado é profundamente condicionado pela condição econômica, pelo estágio da luta de classes e, claro, pelo esclarecimento social da classe trabalhadora nessa luta. Temos então uma relação, no interior de uma unidade, entre repressão direta e medidas administrativas, uma unidade de movimento não próprio porque se regula por circunstâncias e relações que estão fora dela, mas que também são por ela condicionadas. (PAÇO-CUNHA, 2015b, p. 26)

Nesse sentido, o Estado – dentre outras funções que cumpre – é, por determinação, expressão da dominação de classe, da contradição entre vida pública e privada, assim como forma das relações socialmente estabelecidas:

(...) relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida. (MARX, 2012, p. 129)

Portanto, a ideia de universalidade do Estado (aparência) é irreal, uma vez que este pressupõe a desigualdade e os antagonismos de classe (e os reproduz), e não pode eliminar estas contradições sobre o risco de eliminar a si mesmo.

Do ponto de vista político, Estado e *organização da sociedade* não são duas coisas distintas. O Estado é a organização da sociedade. Na medida em que o Estado admite a existência de anomalias sociais, ele procura situá-las no âmbito das leis da natureza, que não recebem ordens do governo humano, ou no âmbito da *vida privada*, que é independente dele, ou ainda no âmbito da *impropriedade* da administração, que é dependente dele. (MARX, 2010, p. 38, grifos do autor)

O Estado possui uma dimensão jurídica e política, de acordo com Marx. A organização política é posterior à organização econômica. Aquela organização (política) – leia-se expressão da dominação de classe – é uma força formal de resolução do “problema”, uma vez que os “problemas” sociais são transformados em objetos de administração pelo Estado, efetivados por medidas administrativas ou paliativas.

Por fim, *todos* os Estados buscam a causa nas falhas *casuais* ou *intencionais* da *administração* e, por isso mesmo, em medidas administrativas o remédio para suas mazelas. Por quê? Justamente porque a *administração* é a atividade organizadora do Estado. O Estado não pode suprimir a contradição entre a finalidade e a boa vontade da administração, por um lado, e seus meios e sua capacidade, por outro, sem suprimir a si próprio, pois ele *está baseado* nessa

contradição. Ele está baseado na contradição entre a *vida pública* e a *vida privada*, na contradição entre os *interesses gerais* e os *interesses particulares*. Em consequência, a administração deve restringir-se a uma atividade formal e negativa, porque o seu poder termina onde começa a vida burguesa e seu labor. (MARX, 2010, p. 39, grifos do autor)

A partir do entendimento do alcance de ação do aparelho estatal, enquanto estrutura burocrática que se materializa em uma administração pautada em ações formais e negativas, cabe situar o lugar ocupado por ele na dinâmica social.

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. (MARX, 2012, p. 270-271)

Essa relação dialética existente entre o estado e as relações diretamente materiais é também trabalhada por Chasin, que, aportado na produção de Lukács, destaca a construção recíproca de tais polos. Para aquele autor, embora se tratem de núcleos distintos, a dimensão superestrutural nesse processo não é uma exterioridade, ao plenamente apartado de sua base real (as relações sociais efetivas).

(...) a concreção constantemente perseguida por Lukács é orientada e fundamentada numa estrutura conceitual que busca ser exatamente o tecido legal do ser histórico, particularizável para cada “equilíbrio estrutural” determinado. A vantagem desta formulação sobre outras é que desse modo não se coisifica o conceito de modo de produção, tomado que é como momento dado do processo histórico total, e que também não é rebaixado à condição de modelo exógeno à realidade. Ganha assim o conceito rigor por ganhar concretude. (CHASIN, 1978, p. 65-66)

O Estado está aportado em uma unidade composta por uma estrutura e uma superestrutura: a dimensão estrutural – base material, são as relações sociais de produção (é necessária uma estrutura fundada em classes sociais) e a dimensão superestrutural – expressão das formas de consciência de cada época.

(...) é necessário distinguir sempre entre a transformação material das condições econômicas de produção, que pode ser objeto de rigorosa verificação da ciência natural, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas pelas quais os homens tomam consciência deste conflito e o conduzem até o fim. Assim como não se julga o que um indivíduo é a partir do julgamento que ele se faz de si mesmo, da mesma maneira não se pôde julgar uma época de transformação a partir de sua própria consciência; ao contrário, é preciso explicar esta consciência a partir das contradições da vida material, a partir do conflito existente entre as forças produtivas sociais e as relações de produção. (MARX, 2012, p. 271)

Chasin trata a questão da estrutura e da superestrutura enquanto complexos que se interagem de modo recíproco:

Chego agora a um outro problema profundamente ontológico do desenvolvimento social, problema a ser posto em relação com a estrutura da sociedade, isto é, com a sua característica de ser um complexo de complexos extraordinariamente rico e dotado de dois pólos em relação recíproca: de um lado, a totalidade da sociedade, que em última análise determina a ação recíproca dos complexos singulares; de, outro, o complexo constituído pelo indivíduo humano, que forma a unidade mínima irredutível do processo. E ambos os pólos, através de sua ação recíproca, determinam o processo no qual se realiza a *humanização* do homem. (CHASIN, 1978, p. 64)

O Estado situa-se no nível da superestrutura e é expressão da dominação de classe, com a função de reproduzir as relações sociais (a dominação é um elemento central para a efetivação da exploração):

O poder estatal centralizado, com seus órgãos onipresentes, com seu exército, polícia, burocracia, clero e magistratura permanentes – órgãos traçados segundo um plano de divisão sistemática e hierárquica do trabalho – , tem sua origem nos tempos da monarquia absoluta e serviu à nascente sociedade da classe média como uma arma poderosa em sua luta contra o feudalismo. (MARX, 2011, p. 55)

Tal dinâmica de dominação garante a reprodução da ordem capitalista, na medida em que viabiliza a dominação de uma classe sobre a outra. Nesse sentido, supervalorizar a dimensão política como meio resolutivo de todos os conflitos, ou conceber o estado como o autêntico problema é uma perspectiva limitada de compreensão da totalidade desse processo. Esse cuidado é amplamente aferido:

Para compreender o problema da eficácia dos direitos fundamentais sociais na sociedade capitalista é necessário ter clareza de que tais direitos encontram-se inseridos em Constituições que regulam a organização política, econômica e social de uma sociedade dividida em classes antagônicas, com interesses divergentes. Esse elemento é central para que não se cometa o erro de negar a contradição existente no Estado, obscurecendo e idealizando sua função. (DAMASCENA, 2013, p. 17)

Nessa perspectiva, desvelar a contradição inerente ao Estado e à política social permite elucidar os limites da atuação estatal por meio da política na sociabilidade capitalista. Cabe ressaltar que, nessa dinâmica contraditória, a política social é componente regulador e expressão ativa dos conflitos, que poderá funcionar, no limite, como elemento de emancipação política.

Porém, a própria política funciona como meio de conciliação improvável dos contrários interesses sociais, visando a amenizar temporariamente e administrar os conflitos e não resolvê-los, uma vez que a resolução do conflito de interesses encontra-se em outro plano da realidade, pois consiste no próprio rompimento com a ordem capitalista vigente, no horizonte da emancipação humana.

A forma mais desenvolvida da política, a democracia representativa burguesa, possui limites claros na medida em que não ultrapassa o caráter de forma de dominação. De acordo com Naves (2010), se a democracia é uma forma política fundada na liberdade e na igualdade, é preciso constatar que ela somente pode surgir na modernidade, com a emergência da sociedade burguesa.

A democracia aparece assim pelo que ela é: uma forma de dominação política historicamente determinada por seu indissociável liame com as esferas da circulação e da produção burguesas, e cujo funcionamento exclui os trabalhadores do poder real, de tal sorte que, **quando lutam em defesa da democracia, e independentemente das representações que fazem de sua própria luta, os trabalhadores estarão sempre reforçando as condições de sua própria subordinação ao capital.** (NAVES, 2010, p. 69, grifo nosso)

Embora o Estado seja uma estrutura de dominação, que materializará a reprodução da força de trabalho via implementação de políticas sociais, a luta é parte constituinte dele, o que exige que tal aparato atenda também às necessidades da classe dominada.

A gestão pública é composta por elementos instrumentais, regras e normas definidas, fundadas em calculabilidade, rigor e controle. Essa racionalidade formal – dominação racional

em sua forma legal – estabelece certo consentimento da classe à ordem explorada, sendo que a forma de se concretizar essa dominação se dá pela administração, por aquilo que Marx (2011) chamou de máquina estatal.

Essa burocracia de Estado é igualmente expressão das contradições de classe e se materializa em uma estrutura centrada no formalismo e em um conjunto de funcionários de origens sociais distintas e que formam, não raras vezes, um corpo de parasitas que sufocam a sociedade (MARX, 2011a). Tal burocracia, que tem seus primeiros estágios de concreção na monarquia absoluta (MARX, 2011a), é, não obstante, um produto moderno, uma vez que será a partir do estado capitalista que se cria a cisão entre sociedade civil e Estado (MARX, 2010a). Em outros termos, a burocracia, em sua formação autêntica, pressupõe essa separação e a dissolução dos indivíduos de modo antagonizado, numa luta de todos contra todos (MARX, 2011a).

Nessa perspectiva, em que se desnuda a aparência finalística do Estado democrático, a questão que se coloca em pauta é: em que medida é possível mover-se em direção a uma proposta de Estado, de política social e especificamente de uma política de Assistência Social que se aporte nos interesses da classe que vive do trabalho? Um indicativo para se pensar esta questão, e que, ao mesmo tempo, ratifica a crítica marxista acerca dos limites da luta restrita à esfera política, passa pela fusão da luta política com a luta econômica:

(...) como não existem condições materiais – talvez sequer subjetivas – para algum processo revolucionário, é preciso fundir a luta econômica com a política, levando a perspectiva dos trabalhadores à administração pública com vistas à sua efetiva democratização. (PAÇO CUNHA, 2016, p. 24)

O desafio está em encontrar resposta na própria materialidade: o que é uma política social perspectivada pelo trabalho num período não revolucionário, isto é, nos marcos da produção do capital? Como avançar nesta proposta no contexto presente de uma autocracia burguesa? Algumas pistas podem ser ventiladas:

Faz-se mister tomar a democracia como *valor concreto*, exercida pela classe que efetivamente pode e precisa realizar a transformação social com vistas à superação das classes, e de situar a administração pública no interior das contradições reais que cortam a burocracia estatal (PAÇO CUNHA, 2016). Para além da dimensão política como meio conciliatório e sempre temporário, a melhor forma de Estado “é aquela que os leva à luta aberta, e com ela à resolução” (MARX, 2010 apud PAÇO CUNHA, 2016, p. 24). A luta em

aberto na conjuntura atual se configura no desafio – necessário – de fundir a luta política com a luta econômica.

Ou seja, é conceber uma política de Assistência Social que toque na estrutura econômica. À luz da discussão construída, ao romper com Estado, gestão pública, burocracia, política, democracia enquanto “tipos ideais”, ou seja, enquanto conceitos puros, é que se pretende avançar na análise do caso concreto em pauta: a política de Assistência Social perspectivada pela lógica do trabalho.

Assim reconhecida, a revolução social como possibilidade real, posta pela lógica onímota do trabalho, não é a afirmação de uma classe, dita universal, mas a afirmação universal do homem. Não é a afirmação do proletariado como classe universal, mas da universalidade da negação de sua condição de classe, de classe que não é mais uma classe da sociedade civil etc. É essa condição de classe negada, da negação universal da classe do trabalho – que não reivindica nenhum privilégio histórico, mas a simples condição humana – que se configura como mediação para a afirmação da universalidade humana dos indivíduos progressivamente universalizados pelo desenvolvimento das forças produtivas, mas de um desenvolvimento dado [até aqui] na forma da alienação – na forma da desapropriação de si. (CHASIN, 2000, p. 35)

A raiz da perspectiva por ora defendida tem como horizonte a transformação social, o que não significa dizer que damos à política em questão – A Política de Assistência – tal potencialidade, mas que buscamos desvendar e defender uma política social prismada na lógica ilimitada e transformadora do trabalho, enquanto potencialidade real de tensionar, de fato, as relações que engendram a vida social.

2.2 CRÍTICA MARXISTA DO DIREITO

A esfera do direito é indissociável do âmbito da política, uma vez que se materializam em dimensões que se inter-relacionam; são diferentes e possuem especificidades, mas estão em mútua conformação (MASCARO, 2013). No campo de análise do presente estudo, a LOAS e a PNAS se constituem em normas jurídicas construídas e resultantes de um processo de luta social e política pelo direito à Assistência Social. Nesse sentido, será realizada a crítica marxista do direito, enquanto ponto central a ser estudado que subsidiará a análise dos objetos de estudo propostos – LOAS e PNAS.

O Estado brasileiro, frequentemente tomado como um Estado de direitos⁵, impõe-nos acessar o aparato legalista – aquele que se dá por meio de leis, tratados, convenções, etc. – enquanto suporte a luta por direitos sociais. É neste âmbito que a política de Assistência Social está posta como um instrumento que dispõe sobre a Assistência Social na qualidade de direito social.

É inegável o avanço legalista do país, com a Constituição Federal de 1988 e as subsequentes legislações – como as normas jurídicas que serão analisadas no presente estudo: LOAS e PNAS – avanço este oriundo das lutas sociais. No entanto, a história nos comprova que a mediação jurídica é uma conquista social não resolutive por si só; no caso específico, reconhece-se o direito à Assistência Social, mas a formulação e a implementação dessa norma se encontra não só no plano jurídico, mas também no âmbito econômico, político e social.

Nessa perspectiva, a norma jurídica não será analisada no presente estudo “por si só”, uma vez que a expansão progressiva do modo de produção capitalista pressupõe o desenvolvimento também progressivo de relações jurídicas (PAÇO CUNHA, 2015).

O direito, fixando a circulação não faz mais do que promulgar os decretos dos direitos do homem e do cidadão; (...) ele escreve sobre a face do valor de troca os sinais da propriedade, da liberdade e da igualdade, mas (...) estes sinais (...) se leem como “exploração, escravatura, desigualdade, egoísmo sagrado. (NAVES, 2001, p. 4)

⁵ “Estado de Direito é aquele em que o poder exercido é limitado pela Ordem Jurídica vigente, que irá dispor, especificamente, desde a forma de atuação do Estado, suas funções e limitações, até às garantias e direitos dos cidadãos. Dessa forma, tanto Estado, quanto seus indivíduos são submetidos ao Direito. O Estado, assim, não poderá impor suas vontades que não tiverem fixadas em lei, e nem poderá atuar contra as leis existentes. Dessa forma, o Estado deverá, além de acatar as leis, proteger sua população, concedendo-lhe segurança, e sendo eficiente na busca do bem comum.” Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/pergunta.asp?idmodelo=6367>. Acesso em: 12 fev. 2016.

Nesse sentido, Pachukanis (1988, p. 54) aponta que “a lei pode determinar, de forma bastante precisa, o que pode ser comprado e vendido, como também sob que condições e por quem”. A forma jurídica será então, substancial para o desenvolvimento da aparência de uma “liberdade comercial”:

No capitalismo, as relações jurídicas correspondentes desenvolvem as relações reais existentes sob um caráter homogêneo, em iguais proprietários de mercadorias. Esse movimento é, já em si mesmo, replicador da forma aparente da própria realidade uma vez que nessa forma aparente *pré-jurídica*, por assim dizer – instante de gênese particular em que o momento jurídico ainda não se constituiu decisivamente –, estão apagadas as relações sociais entre homens no resultado social concreto, isto é, as mercadorias. (...) a própria produção das mercadorias é já um modo de distribuição desigual dos meios de produção dessas coisas. **Assim, a desigualdade real é refletida na forma aparente como igualdade, dada pela equiparação objetiva dos trabalhos como equivalentes, isto é, a abstração real de suas diferenças – um requisito para as trocas.** (PAÇO-CUNHA, 2015, p. 4, grifo nosso)

Dessa forma, o autor em tela aponta que “as relações econômicas” não “são reguladas por conceitos jurídicos”, mas que, “ao contrário, são as relações jurídicas que derivam das relações econômicas” (MARX, 2012a apud PAÇO-CUNHA, 2015, p. 3), de modo que

É preciso considerar que os muitos *enlaces determinativos* entre elementos superestruturais, incluindo o “reflexo jurídico”, proporcionam condições para uma maior e mais elevada heterogeneidade entre tal reflexo e as relações reais, tomadas as últimas na valorização imediata do capital. (PAÇO-CUNHA, 2015, p. 7, grifo do autor)

O processo de valorização do capital se viabilizará pela estrutura burocrática estatal. O Estado capitalista é expressão da correlação de forças presentes na sociedade, em que a esfera jurídica é a mediação necessária para a resolução de conflitos sociais. Conflitos estes, “expressos” em direitos sociais. Os direitos sociais, por sua vez, são instituídos igualmente para todos os cidadãos, embora o acesso à esfera jurídica seja condicionado à posição de classe – classe trabalhadora e classe capitalista – ocupada pelo sujeito. Em outras palavras, temos um direito “igualitário” para atores sociais distintos, o que revela o caráter abstrato do direito:

O **momento jurídico** se desenvolve em outras direções, assume a forma normativa, ganha funcionários etc., ou, ainda, é absorvido pelas estruturas

político-burocráticas existentes. Sua relação de heterogeneidade se amplifica; a tendência homogeneizante (que agrava aquela abstração real dos diferentes trabalhos) se consolida no modo cada vez mais abstrato do direito. Seu funcionamento real, **sua interferência na realidade efetiva, só é possível por mediação do aparato político-burocrático** mas também por seu caráter heterogêneo com respeito às relações que pretende regular. Não poderia ser funcional se expressasse, por exemplo, a desigualdade real de propriedade no lugar da igualdade formal dos homens enquanto proprietários. **Quanto mais heterogêneo e abstrato, menos se apresenta ligado a um modo particular de dominação, sobretudo porque tende a portar aspirações aparentemente universais (porque abstratas), mobilizar sentimentos e apresentar terminologia insuspeita (igualdade, vida, liberdade, etc.).** (PAÇO CUNHA, 2015, p. 5, grifo nosso)

O caráter desigual e subjetivo do direito, que se materializa no acesso dissonante à justiça por parte dos atores sociais, revela um modelo de (in) justiça que nos remete à justiça que deve se consubstanciar *a priori* desta: “Mas ‘todos os membros da sociedade’ e ‘o igual direito’ são apenas modos de dizer. O essencial é que, nessa sociedade comunista, cada trabalhador tem de receber seu ‘fruto integral do trabalho’” (MARX, 2012a, p. 29).

Esse igual direito é direito desigual para trabalho desigual. Ele não reconhece nenhuma distinção de classe, pois cada indivíduo é apenas trabalhador tanto quanto o outro; mas reconhece tacitamente a desigualdade dos talentos individuais como privilégios naturais e, por conseguinte, a desigual capacidade dos trabalhadores. (MARX, 2012a, p. 32)

Essa assertiva marxista toca na questão social e econômica inexoravelmente, uma vez que será na sociedade burguesa capitalista que o desenvolvimento da forma jurídica atinge seu apogeu:

(...) é apenas na sociedade burguesa capitalista, em que o proletariado surge como sujeito que dispõe da sua força de trabalho como mercadoria, que a **relação econômica da exploração é juridicamente mediatizada sob a forma de um contrato.** (PACHUKANIS, 1988, p. 14, grifo nosso)

Nessa perspectiva é que o autor, na tentativa de aproximar a forma do direito da forma da mercadoria, afirma que o “direito assim como a troca, é um meio de comunicação entre elementos sociais dissociados, (...) o estado de paz passa a ser uma necessidade quando a troca se torna um fenômeno regular” (PACHUKANIS, 1988, p. 90-91).

Na medida em que a sociedade representa um mercado, a máquina do **Estado estabelece-se, com efeito, como a vontade geral, impessoal, como**

a autoridade do direito etc. No mercado, como já foi visto, cada consumidor e cada vendedor é um sujeito jurídico por excelência. (PACHUKANIS, 1988, p. 97, grifo nosso)

Revela-se assim, o entendimento acerca do aparato estatal, assim como do direito enquanto uma espécie particular de ideologia⁶.

(...) embora a atividade de organização estatal se concretize, efetivamente, sob a forma de ordens e de decretos que emanam de pessoas singulares, a **teoria jurídica aceita, em primeiro lugar, que não sejam as pessoas, mas sim o Estado quem dá as ordens e, em segundo lugar, que tais ordens estejam submetidas às normas gerais da lei que expressa novamente a vontade do Estado.** (PACHUKANIS, 1988, p. 97, grifo nosso)

Desse modo, Herrera Flores (2009, p. 27) assevera que as pessoas que lutam pelos direitos acabam desencantadas, pois, “apesar de nos dizerem que *temos* direitos, a imensa maioria da população mundial não pode exercê-los por falta de condições materiais para isso”. Sobre tal linha de análise defendida pelo autor em tela, cabe ponderar que as condições materiais em sua concretude se darão com o fim da apropriação privada dos meios de produção, por meio da própria revolução social.

Isso fez com que muitos e muitas “acreditassem” que os direitos reconhecidos nas constituições – o político apresentado como autônomo frente ao econômico – podem servir, por si sós, para atacar as injustiças sociais produzidas pelo sistema econômico. Todo o edifício constitucional do Estado de Direito parece cumprir uma função autônoma com respeito a suas bases materiais. Sua racionalidade, coerência e universalidade parecem ficar garantidas pelo próprio sistema jurídico/constitucional, enquanto sua base material – a econômica – se apresenta como uma estrutura submetida à (ir) racionalidade da “mão invisível do mercado”. Todo edifício racional funcionaria sustentado em relações sociais que seriam a melhor forma de assinalar os recursos tanto materiais (saúde, moradia...) como imateriais (os mesmos direitos que se incluíam nas normas constitucionais). Nada mais distante da realidade, pois o sistema capitalista é um todo, uma totalidade, em que o político (que aparentemente goza de autonomia em face das relações sociais materiais) é um instrumento e uma prática funcional às premissas econômicas hegemônicas (aparentemente autônomas em face de

⁶ O que foi exposto até o momento não quer dizer, de modo algum, que eu considere a forma jurídica como um “simples reflexo de uma pura ideologia”. A esse respeito penso haver usado expressões suficientemente claras: “o direito, considerado como forma, não existe somente na cabeça das pessoas ou nas teorias dos juristas especializados; ele tem uma história real, paralela, que tem seu desenvolvimento não como um sistema conceitual, mas como um particular sistema de relações” (PACHUKANIS, 1988, p. 12).

suas premissas ideológicas, políticas e jurídicas). (HERRERA FLORES, 2009, p. 128)

O direito é, por essência, um instituto que não pretende fazer valer a “letra da lei”, uma vez que esta se encontra num plano abstrato que não necessariamente se realiza no âmbito da materialidade das relações sociais.

Tudo dependerá da *situação que cada um ocupe* nos processos que facilitam ou dificultam o acesso aos bens materiais e imateriais exigíveis em cada contexto cultural para se alcançar a dignidade. Isso porque a linguagem dos direitos é sempre uma linguagem “normativa” (nunca descritiva). O direito nunca afirma o que é. Sua lógica é de natureza deontica, quer dizer, de “dever ser”. De fato, quando nos diz que “somos” iguais perante a lei, o que em realidade está dizendo é que “devemos” ser iguais perante a lei. A igualdade não é um fato já dado de antemão. É algo que se tem de construir, utilizando para isso todo tipo de intervenções sociais e públicas. Portanto, quando utilizamos a linguagem dos direitos, não partimos do que “temos”, mas sim do que *devemos ter*. (HERRERA FLORES, 2009, p. 38, grifos do autor)

Sobre a natureza do “dever ser” do direito, Zelia Lopes da Silva, em sua obra “*A domesticação dos trabalhadores nos anos 30*”, retrata com clareza a aparência jurídica:

O fato é que muitas das reivindicações do movimento sindical são incorporadas nos textos de leis apenas como princípios. A jornada de “oito” horas de trabalho, um dos pontos reivindicados, é implementada somente como um princípio pois deixa assegurado o recurso à sua ampliação para dez horas, através do pagamento da hora suplementar. (SILVA, 1990, p. 93)

Portanto, ao se falar de um Estado de direitos, faz-se necessário ter a ciência que a não efetividade dos “direitos promulgados” por um estado democrático não é uma questão de resolução normativa, ou seja, que se concretize no próprio âmbito do direito, com o aperfeiçoamento das normas jurídicas.

Avancemos na crítica a esfera do direito a fim de suscitar elementos que elucidem o papel desempenhado pela norma jurídica no marco da sociedade do capital.

(...) justamente por isso que na sociedade burguesa a forma jurídica, em oposição ao que acontece nas sociedades edificadas sobre a escravatura e a servidão, adquire uma significação universal; é por isso que a **ideologia jurídica se torna a ideologia por excelência** e que também **a defesa dos interesses de classe dos exploradores surge, com um sucesso sempre crescente, como a defesa dos princípios abstratos da subjetividade jurídica**. (PACHUKANIS, 1988, p. 14, grifo nosso)

Para o autor em tela, a compreensão da forma jurídica enquanto uma “espécie particular da ideologia” se constitui em um viés de estudo determinante para um marxista que se propõe a analisar as categorias jurídicas (PACHUKANIS, 1988). Sartori (2015, p. 9), ao analisar as especificidades da esfera jurídica e da esfera política, aponta que, para Marx, “o Direito nada mais é que o reconhecimento oficial do fato”:

Aí tem-se mesmo a possibilidade de questões sócio-políticas serem elevadas ao nível de “oficialidade”; caso partamos de Marx, pode-se dizer que o Direito, pois, traz justamente isso: um grau de oficialidade. Na esfera jurídica, pois, não há uma efetiva reconciliação (*Vörsonung*) das tensões colocadas no campo jurídico, ou mesmo uma radicalização destas tensões. Pelo contrário. Partindo dos apontamentos do autor, no Direito há somente reconhecimento *post festum* do modo pelo qual se desenvolvem relações no campo sócio-político. (SARTORI, 2015, p. 9)

Para além do entendimento do direito enquanto um instituto que se estabelece pelo reconhecimento pós-fato na sociedade burguesa, cabe problematizar: no que se constitui a norma propriamente dita?

(...) uma norma, e isso tem de ser reconhecido desde o princípio, não é mais que um meio, um **instrumento a partir do qual se estabelecem caminhos, procedimentos e tempos para satisfazer, de um modo “normativo”, as necessidades e demandas da sociedade**. Uma norma nada mais pode fazer por si só, já que sempre depende do conjunto de valores que impera em uma sociedade concreta. Dos sistemas de “valores dominantes” e dos processos de divisão do fazer humano é que surgem as pautas gerais para construir as normas e, assim mesmo, de onde surgem os critérios mais importantes para sua justificação, interpretação ou legitimação perante os cidadãos e cidadãs que estão obrigados a cumpri-las. (HERRERA FLORES, 2009, p. 40, grifo nosso).

A gênese e a função social da norma são entendidas a partir de sua inserção em processos sociais de divisão do trabalho humano, assim como de um sistema de valores: “Estamos diante de meios, de instrumentos que *prescrevem* comportamentos, impõem deveres e compromissos individuais ou coletivos, sempre interpretados a partir de um sistema axiológico e econômico dominante” (HERRERA FLORES, 2009, p. 41).

Ao avançar no estudo do aparato jurídico, para além do conhecimento acerca da origem do direito, e da forma como se institui socialmente, para adentrar na análise dessa

esfera torna-se inerente retomar a crítica ao Estado, uma vez que a esfera estatal se institui enquanto “veículo da lei”:

A lei sempre emana do Estado e permanece, em última análise, ligada à classe dominante, pois o **Estado**, como sistema de órgãos que regem a sociedade politicamente organizada, **fica sob o controle daqueles que comandam o processo econômico, na qualidade de proprietários dos meios de produção.** (LYRA FILHO, 2003, p. 3, grifo nosso)

O Estado, por mediação do direito, “regula” a ordem social, nesse sentido, a concepção do estado como garantidor do bem comum que viabiliza a justiça social por meio do direito se constitui em uma aparência imediata:

(...) o condicionamento recíproco entre os modos de atuação do estado tem como força central a própria **insuficiência imanente das medidas administrativas frente aos problemas sociais**, isto é, seu caráter não resolutivo das contradições sociais condiciona também a explicitação de meios repressivos. Mas tais meios repressivos não podem ser únicos nem muito duradouros, pois isso leva necessariamente à contestação da universalidade objetivamente aparente do Estado. (PAÇO-CUNHA, 2015b, p. 25, grifo nosso)

Nesse sentido, ao desenvolvimento do modo de produção capitalista é inerente o desenvolvimento de uma forma de Estado, assim como do momento jurídico que é reflexo de tal engendramento social.

A antítese entre o *Estado representativo democrático* e a *sociedade burguesa* é a culminação da antítese clássica entre a *comunidade pública* e a *escravidão*. No mundo moderno, todos são, a um só tempo, membros da *escravidão* e da *comunidade*. Precisamente a *escravidão da sociedade burguesa* é, em *aparência*, a maior *liberdade*, por ser a *independência* aparentemente perfeita do indivíduo, que toma o movimento desenfreado dos elementos estranhados de sua vida, já não mais vinculados pelos nexos gerais nem pelo homem, por exemplo, o movimento da propriedade, da indústria, da religião etc., por sua *própria* liberdade, quando na verdade é, muito antes, sua *servidão* e sua falta de humanidade completas e acabadas. **O privilégio é substituído aqui pelo direito.** (MARX, 2003 apud PAÇO-CUNHA, 2015, p. 25, grifo nosso)

No presente trabalho, essa questão da norma – que mais adiante será tratada na forma da LOAS e da PNAS – precisa ser considerada como medida administrativa emanada pelo Estado. Atentemo-nos para a inter-relação existente entre a esfera política e a jurídica:

(...) ao passo que a **política é o âmbito em que as desigualdades são constitutivas do confronto e em que se pode colocar explicitamente na luta de classes, o Direito é o campo em que estas desigualdades afloram com muito mais dificuldade, devendo-se passar justamente pela mediação da política antes que se possa chegar a qualquer “reconhecimento oficial”**. Mesmo a relação entre Direito e luta de classes é muito mais mediada que aquela que ocorre no campo da política, um terreno que, mais facilmente, traz à tona o antagonismo classista e, segundo Marx, mesmo o caráter irreconciliável deste nos limites da atual sociedade. (SARTORI, 2015, p. 13, grifo nosso)

Uma vez que a política e o direito são campos de explicitação da luta de classes, o autor ressalta a relevância da inter-relação entre tais aparatos no sentido do reconhecimento jurídico, que é expressão das lutas políticas:

De um lado, tem-se somente o reconhecimento dos resultados das últimas; doutro lado, porém, sem este reconhecimento as lutas políticas não chegam a uma institucionalização duradoura, o que, em determinadas circunstâncias, como na luta pela diminuição da jornada de trabalho tratada por Marx em *O capital*, pode ser de enorme importância. (SARTORI, 2015, p. 9)

Ademais, o autor sustenta que a esfera política é mais propícia ao desenvolver destes conflitos em relação ao âmbito jurídico. No entanto,

Se o campo em que coloca a luta de classes parece ser aquele do Direito e da política, Marx e Engels apontam certa insuficiência nisto, dado que se trata essencialmente, de “formas ilusórias”. Todas as lutas no interior do Estado, a luta entre democracia, aristocracia e monarquia, a luta pelo direito de voto etc. etc., não são mais do que formas ilusórias – em geral, a forma ilusória da comunidade – nas quais são travadas as lutas reais entre as diferentes classes. (SARTORI, 2015, p. 16)

Nesse sentido é que a política e o direito não se constituem em bases autônomas e resolutivas por si mesmas. O entendimento da potencialidade de ambas esferas remete ao papel central das lutas de classe, que devem vislumbrar para além destas instâncias, que se constituem em canal de conflito e não meio de se atingir plenamente os interesses da classe trabalhadora.

A transformação poderia mesmo passar por estas esferas, isto não se nega. Porém, tratar-se-ia de algo que, em grau considerável, acontece muito mais apesar delas que devido a elas. E, assim, mesmo a discussão acerca das formas distintas de governo, clássica na filosofia política, deixa de lado o essencial e, se acompanhamos Marx, é preciso dizer: volta-se

somente à superfície e não àquilo a ser enfocado ao se ter em conta uma posição efetivamente crítica. (SARTORI, 2015, p. 17, grifo nosso)

Assim, o direito tem um papel decisivo para a classe burguesa:

O nascimento da forma jurídica moderna, o reconhecimento de um **estatuto universal de sujeito de direito que pertenceria “naturalmente” a todos os homens, é uma forma de subjugamento dos trabalhadores que aparece como o seu contrário: como a realização da liberdade e da igualdade dos homens.** (NAVES, 2001, p. 4, grifo nosso)

Sob a aparência da justiça que é neutra, o aparato jurídico escamoteia a realidade das relações sociais desiguais sob o discurso da lei que é igual para todos. Desse modo,

A luta dos trabalhadores precisa ser travada tanto no terreno da legalidade burguesa, como no campo da ilegalidade. A ação ilegal da classe operária deve mesmo ser o aspecto dominante da luta, pois é ela que vai garantir a independência organizativa e política dos trabalhadores. (NAVES, 2001, p. 5, grifo nosso)

A crítica marxista ao direito – tomado como um complexo abarcado em grande medida pelo complexo político – determina sua efetividade de modo a transpor o seu modo de manifestação de talhe “neutro e supremo”. O resgate da gênese da forma jurídica – atrelada as necessidades mercantis – assim como do reflexo das relações sociais e, portanto, das relações de dominação social que engendram o direito, é que se corrobora a defesa do autor supracitado. Ou seja, uma vez que o âmbito da legalidade (burguesa) não se pauta nos interesses da classe trabalhadora, a luta social deve avançar no aparato jurídico e não se restringir ao mesmo.

3 GÊNESE E FUNÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CAPITALISMO E NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA

3.1 A INSTITUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

O momento da gênese histórica – constituinte da tríade: gênese histórica, função social e análise imanente – se dá enquanto um resgate inicial para fins deste projeto, uma vez que se faz necessário aprofundar este elemento de modo a apreender o momento histórico, tal como as relações de forças e os grupos enredados nesse processo de formação da Assistência Social no país.

Diante da perspectiva da Assistência Social como política pública, e da aprovação da Política Nacional de Assistência Social, que dá as bases concretas para a implantação de um sistema de gestão, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como forma de materializar tal política ser recente, é necessário analisá-la.

Para melhor analisar os contornos da política de Assistência Social na atualidade, é necessário compreender como a Assistência Social se configurou durante o desenvolvimento e consolidação da estrutura capitalista no país.

As condicionalidades específicas do Brasil, como a cultura cafeeira, o histórico de subordinação em relação aos países desenvolvidos, além dos fortes traços clientelistas e as demais heranças colonialistas serão determinantes na constituição das políticas sociais no país.

Desse modo, Chasin designa esse particular a que pertence o Brasil de *via colonial*, já que este particular tem suas raízes na articulação do país com a acumulação primitiva da metrópole e a industrialização ocorre bem mais tarde que a alemã sem nunca “romper com sua condição de país subordinado aos polos hegemônicos da economia internacional”. (PAÇO-CUNHA; REZENDE, 2015, p. 5)

Durante a República Velha (1889-1930), o país ainda não possuía uma estrutura capitalista sólida, pois a economia era baseada na monocultura do café, destinada para

exportação, com o poder centrado nas mãos da oligarquia cafeeira. Ou seja, existia a necessidade de se manter o poder local dos coronéis.

A industrialização naquele período era incipiente, a estrutura capitalista ainda se encontrava em formação; conseqüentemente, as políticas sociais também. Sendo assim, na assistência, vigorou, através do higienismo, a perspectiva de uma reforma social e moral do indivíduo.

A industrialização brasileira teve seu primeiro impulso no final do século XIX, sendo que um parque industrial ainda incipiente não permitira a concentração do proletariado, mas a questão social já se fazia perceber nos centros urbanos. As condições de trabalho eram precárias e o estado de tensão era permanente por falta de uma legislação trabalhista.

Quanto mais próximo da década de 1930, maiores eram as pressões feitas pela classe trabalhadora sobre o Estado, uma vez que, com a industrialização, essa classe havia crescido. Nesse período, conseqüentemente, o Estado inicia, embora fragilmente, a sua intervenção social.

O capitalismo brasileiro nasce então com uma debilidade congênita, o que se expressa no caráter *atrófico* do capital aqui constituído, expresso em uma classe burguesa sem capacidade de levar a cabo os desafios do desenvolvimento capitalista. Atrofiada e débil em sua essência, dada a ausência de possibilidade do progresso econômico e sua subordinação estrutural aos interesses imperialistas, manifesta-se politicamente no exercício de seu domínio de maneira *autocrática*. (PAÇO-CUNHA; REZENDE, 2015, p. 3, grifos do autor)

Cabe ressaltar que as políticas sociais implantadas no país são “antecipatórias”, uma vez que elas são feitas antes mesmo do fortalecimento da classe proletária, ou seja, antes de seu entendimento enquanto classe para si⁷. De acordo com Vasconcelos, essa é uma característica das políticas sociais dos países periféricos (são classificadas como “antecipatórias” ou “prematuras”), pois esses países não possuíam uma população operária consideravelmente grande em comparação aos países centrais. Como afirma Vasconcelos,

⁷ É o momento em que o proletariado deixa de ser “classe em si” e se torna “classe para si” e consegue elaborar um projeto político para toda a sociedade, cujo objetivo é conquistar a hegemonia, elevando ao máximo de universalidade o ponto de vista das classes subalternas. Isso supõe um trabalho sistemático de caráter educativo-organizativo para elevar intelectualmente grupos subalternos cada vez mais amplos e suscitar o surgimento de intelectuais de tipo novo, que, emergindo das massas, permaneçam a elas vinculadas (CARDOSO, 2005, p. 8).

O caso brasileiro é também aqui sugestivo quando se enfoca a história da legislação trabalhista brasileira. As primeiras medidas legais no Brasil aconteceram quando a classe operária, no sentido clássico do termo, constituía menos de 10% da população. Se compararmos com a experiência britânica, a legislação emerge naquele país com uma população operária comparativamente muito maior. (VASCONCELOS, 1989, p. 71)

Além disso, deve-se considerar que essa característica das políticas sociais está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento do capitalismo de forma hipertardia nesses países. Nesse sentido,

A *via colonial* então se dá no quadro de uma formação subsumida ao imperialismo, onde a economia nacional é subsumida aos interesses dos polos hegemônicos do capital internacional, iniciando-se o processo de industrialização hipertardiamente, se caracterizando pela interdição das lutas e bandeiras progressistas no plano político (PAÇO-CUNHA e REZENDE, 2015, p. 5).

De acordo com Vasconcelos,

Essa característica tem implicações no campo das políticas sociais: os atores políticos e econômicos dos países periféricos têm à sua disposição um conjunto de experiências que podem sugerir cursos de ação mais vantajosa, e que permitem a previsão e antecipação de alguns resultados possíveis. Deste modo, as ações e reações de todos os atores sociais significativos podem ser influenciadas por ideias e comportamentos advindos do mundo central. As elites nacionais, por exemplo, puderam copiar soluções, políticas e institucionais que, segundo seus pontos de vista, mostraram-se eficientes no centro (VASCONCELOS, 1989, p. 70).

No Brasil, em 1923, é aprovada a Lei Eloy Chaves, que cria as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's). Esta será a primeira expressão da previdência no país, que, posteriormente, dará início à assistência médica no Brasil. As CAP's se constituíam de organizações privadas por empresa sem vínculo com a esfera pública estatal. O Estado regulamentava a relação entre empregadores e empregados, porém não obrigava a existência das CAP's nas empresas.

As Caixas se destinavam a criação de um fundo, mediante a contribuição dos empregadores, dos empregados e do Estado, tendo o objetivo, conforme afirma Santos, de

Garantir parte do fluxo da renda normalmente auferida pelo empregado, no momento em que ele se desligasse da produção por velhice, invalidez ou por tempo de serviço -, ou a seus dependentes em caso de morte, além da assistência médica. Instaurava-se o esquema clássico, onde o empregado abre mão de parte de sua renda presente, enquanto dela ainda participa do processo de acumulação, a fim de obter parte dela, no futuro, quando já estiver ausente. **Não se tratava de um direito de cidadania**, inerente a todos os membros de uma comunidade nacional, quando não mais em condições de participar do processo de acumulação, **mas de um compromisso a rigor privado entre os membros de uma empresa e seus proprietários.** (SANTOS, 1989, p. 21-22, grifos nossos)

Ainda, segundo Santos:

A resposta estatal as demandas do movimento operário na esfera da produção foi, portanto, lenta, antes de 1930, se comparada à velocidade da proliferação do modelo previdenciário, de natureza basicamente compensatória, fixado pela Lei Eloy Chaves. Em 1932, quando está em meio o ciclo de atendimento às reivindicações da força de trabalho industrial, já operavam 140 CAP's cobrindo 189.482 segurados ativos, 10.279 aposentados e 8.820 pensionistas. Estava claro que, enquanto o estado preocupava-se, essencialmente, em reordenar as relações no processo de acumulação, a questão social, *strictu sensu*, se vinha resolvendo, privadamente, mediante acordos de *seguro* com que se comprometiam, privadamente, empregadores e empregados. A responsabilidade estava clara e nitidamente dividida: **ao Estado incumbia zelar por maior ou melhor justiça no processo de acumulação, enquanto que às associações privadas competia assegurar os mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por esse mesmo processo.** (SANTOS, 1989, p. 28, grifo nosso).

Após a Revolução de 1930, registra-se no país uma intensificação do processo de industrialização e um significativo impulso nos âmbitos econômico, social, político e cultural. Uma característica peculiar ao Brasil naquele período se dá pelo fato de o Estado ser o grande impulsionador do desenvolvimento urbano-industrial do país, processo este inverso ao dos países desenvolvidos.

A transição que caracteriza este período não foi, na verdade, *revolucionária*, pois 1930 marcou um momento de rearranjo do bloco de poder, rearranjo este feito *pelo alto*, excluindo qualquer participação efetiva das classes subalternas, e tendo um componente conciliador bastante nítido. (ANTUNES, 1982, p. 66, grifos do autor)

Sendo assim, é a partir dos anos 1930 que temos a efetivação e a generalização das relações capitalistas no Brasil. “É neste período que temos a forma mais emblemática de manifestações (...) de revolução passiva, de modernização conservadora em nossa história” (COUTINHO, 2006, p. 177), visto que, como colocado anteriormente, o principal protagonista da industrialização brasileira foi o Estado, ou seja, uma industrialização pelo alto, conduzida pela burguesia com a exclusão da população de maneira geral, da participação no processo de transformação.

No caso do Brasil, essas formas burguesas têm, ao longo de sua história, garantido a inserção do Brasil na ordem capitalista, por meio de um processo de *modernização-subordinada*, traço indelével de uma burguesia que não apenas deixa de romper com seu passado colonial, mas que, exatamente por isso, o repõe lógica e historicamente, cedendo seus dedos para não perder seus anéis. De modo que a categoria da *via colonial* nos permite dimensionar também a questão democrática. Como sabemos, a base da hegemonia burguesa no Brasil foi e tem sido o permanente alijamento das massas trabalhadoras das instâncias de decisão, seja pela coerção explícita, na forma de governos autocrático-bonapartistas, seja pela *via da autocracia burguesa institucionalizada*. Em ambas as formas, prevaleceu o projeto de modernização subordinada do capitalismo brasileiro. (MAZZEO, 2003, p. 170, grifos do autor)

Com o início da industrialização, o país entrou em um período de maior desenvolvimento econômico, que se refletiu no crescimento da população e da urbanização. A concentração da população nas áreas urbanas trouxe consigo problemas com relação à educação, à habitação, ao saneamento básico, à infraestrutura e tantos outros. Na medida em que a industrialização avançava, crescia a concentração da renda, ampliando-se as desigualdades sociais, aumentando-se as tensões nas relações de trabalho e agravando-se a questão social.

Analisando-se o panorama mundial, será a partir da década de 30 (principalmente depois da Segunda Guerra Mundial/pós-1945) que os países mais desenvolvidos da Europa experimentaram o que se tornou referência para todo o mundo: o Estado de Bem-Estar Social.

Por meio dessa nova experiência, tinha-se, por um lado, uma melhor distribuição da renda e dos ganhos na produtividade e, por outro, uma aceitação da ordem capitalista.

Demonstrou-se a possibilidade de implementar políticas sociais como instrumento de regulação do mercado, estabelecendo-se um conjunto de direitos sociais universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte,

etc.) reivindicados pelos trabalhadores e garantidos pelo Estado, de modo a tornar o capitalismo menos devastador. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 154)

No mesmo período, no Brasil, o governo que então assume o poder passa a reconhecer a questão social como uma questão política, que devia ser enfrentada e resolvida pelo Estado, e não mais como uma questão de polícia (como era tratada nos governos anteriores).

No marco da estratégia desenvolvimentista, a estruturação das políticas sociais no Brasil se dará com a introdução de elementos corporativistas e de cooptação da classe trabalhadora. Com relação à política nacional desenvolvimentista, Coutinho afirma:

Ao longo do período populista, quando tem lugar a efetiva implementação da política econômica nacional-desenvolvimentista, as características essenciais deste Estado criado depois de 30 se mantêm. Perdura, em primeiro lugar, a teoria e a prática de que a modernização, ou seja, **o desenvolvimento econômico, tem um protagonista central que é o Estado**. Em segundo lugar, conserva-se a ideia de que **alguns interesses podem certamente se fazer representar, mas somente quando essa representação tem lugar no interior do próprio Estado**. (COUTINHO, 1993, p. 82, grifos nossos).

Esta é outra questão que evidencia as características da revolução passiva no Brasil, a tendência corporativista do Estado. Como afirma Coutinho,

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

Em 1933, temos a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's), sendo vinculados às categorias profissionais (que deveriam ser regulamentadas por lei). Os IAP's se destinavam aos trabalhadores urbanos que possuíam carteira assinada e que tinham sua profissão regulamentada pelo Estado, ou seja, o acesso dos trabalhadores aos direitos sociais era regulado pelo Estado.

Os IAP's estruturaram a "cidadania regulada", uma vez que o Estado é o responsável por regular quem terá acesso aos direitos (com os mecanismos de regulamentação da profissão).

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

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

Ademais, segundo Santos,

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

Por conseguinte, a Assistência Social se destinava àqueles indivíduos que não eram considerados cidadãos (que não tinham acesso ao trabalho, ou quando não tinham sua profissão regulamentada por lei); tal assistência se dava por meio de ações filantrópicas e caritativas. Fleury delimita a relação estabelecida entre o Estado e os indivíduos a quem se destinava a Assistência Social como *cidadania invertida*:

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

de caridade, mesmo quando são instituições estatais. (FLEURY, 1989, p. 44, grifo nosso).

A categoria – “cidadania invertida” – utilizada pela autora para caracterizar um período específico da prestação dos referidos serviços assistenciais no país, remete-nos a complexidade da dinâmica social brasileira, em que sequer a cidadania (compreendida enquanto *status* limitado, restrito às dimensões política e jurídica) apregoada por um Estado liberal, aqui se materializa. Nem mesmo o ditame liberal “todos são iguais perante a lei” se consubstancia no plano abstrato, ou seja, no âmbito legal, uma vez que é a condição de desigualdade jurídica que condiciona o acesso à Assistência Social.

Será por meio da Constituição de 1934, embora tenha tido curta vigência, que, pela primeira vez,

(...) introduzia no ordenamento constitucional um capítulo sobre a ordem econômica e social, reconhecendo a existência de direitos sociais, que competia à União preservar, ao mesmo tempo em que, também inovando, delegava aos poderes públicos competência para intervir e regular os contratos, anteriormente privados, que se processavam na esfera da produção. (SANTOS, 1989, p. 29)

Posteriormente, serão criados o Conselho Nacional de Serviço Social e a Legião Brasileira de Assistência, estruturas estas que irão ampliar a ação do Estado no âmbito da assistência, sem, entretanto, haver o reconhecimento, por parte do governo, da Assistência Social como política pública.

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

Entretanto, no período de 1930 a 1954, foram assumidas importantes medidas de política social por parte do governo brasileiro. Entre essas medidas podem ser citadas a instituição do salário mínimo, a jornada de 8 horas de trabalho, as férias remuneradas, a estabilidade no emprego, a indenização por dispensa sem justa causa, a convenção coletiva de

trabalho, a proteção ao trabalho da mulher e do menor, a assistência à saúde, à maternidade, à infância e uma série de outros serviços assistenciais e educacionais.

A expansão da política social, nesse período, deu origem à concepção de Estado de Bem-Estar Social, que, na realidade, nunca chegou a ser totalmente implantado no Brasil. O Estado se tornou cada vez mais importante e se transformou no principal instrumento de acumulação capitalista, por meio de mecanismos de centralização política e administrativa e de controle da massa trabalhadora, pelas técnicas de propaganda, coesão social e assistência.

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

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

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

[...] através do conceito não expresso de *cidadania regulada* que permitia administrar ao mesmo tempo, os problemas da acumulação e da equidade no contexto de uma escassez, primeiro, aguda e, depois, crônica de recursos. O sistema foi rapidamente montado nos primeiros quatro anos da década de 1930 e solidamente institucionalizado. E ele que condiciona a estrutura do conflito social desde o fim do Estado Novo até o movimento de 1964, com uma única, embora ponderável, modificação legal: a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, que uniformizou, sem unificar, os serviços e benefícios prestados pelo sistema previdenciário brasileiro. (SANTOS, 1989, p. 71-72, grifo do autor)

No decorrer daquele período, no âmbito da Assistência Social, tinham acesso à mesma aqueles indivíduos que se encontravam à margem do processo de acumulação, ou seja, aqueles que não tinham suas profissões devidamente regulamentadas pelo Estado. O uso do termo *cidadania regulada* se dá neste sentido, visto que tinham acesso à cobertura

previdenciária e médica os cidadãos que se encontrassem inseridos na lógica trabalhista estatal. Paralelamente, o termo *cidadania invertida*, usado pela autora Fleury (1989), remete à prestação de assistência social do mesmo período, que se destinava aqueles indivíduos que não eram considerados cidadãos; em outras palavras, era público da Assistência Social aqueles que estivessem excluídos do sistema de regulação do Estado (o qual dava acesso a cobertura médica e previdenciária).

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

Segundo Santos,

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

No Brasil pós-1964 (panorama mundial de pós-guerra), o poder público passa a investir na expansão da economia, em geral através de empresas estatais ou de associações com capital privado e estrangeiro, reforçando, assim, a relação de dependência em relação aos países industrializados.

Com os investimentos de capital estrangeiro no país, um novo modelo se consolidava, permitindo uma maior expansão capitalista, sendo esta acompanhada de novas formas de controle social e político. Houve repressão das classes trabalhadoras e contenção dos salários. Como mecanismo compensatório, foi implantada uma série de medidas de política social, sem consulta ou participação da classe trabalhadora. O autoritarismo militar rompeu com o padrão de proteção social, com o desmonte da “cidadania regulada” dos anos 1930, como afirma Maria Lúcia Werneck Vianna:

A modernização efetuada pelos militares, intencionalmente ou não, fez assim, um percurso inverso àquela conduzida por Vargas, também de modo autoritário. Sob o autoritarismo varguista, a política social serviu para

incorporar, seletiva e hierarquicamente, o mundo do trabalho organizado à cidadania, diferenciando-o do “resto” da população pobre; a ditadura recente disseminou direitos sociais entre os antes excluídos, mas nivelou esta cidadania social em patamares tão baixos que estigmatizou, afastando do sistema público os trabalhadores formais e a imensa gama de novos segmentos médios assalariados – também criaturas do projeto modernizante. O autoritarismo pós-64, portanto, rompeu com a trajetória anterior, de natureza “alemã”, e inaugurou um modelo americano de política social; modelo a ele sobrevivente, refratário que se mostrou à proposta inglesa ratificada pela constituição de 1988. (VIANNA, 1998, p. 151-152)

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

Em 1964, o bonapartismo apareceu às frações da burguesia nacional e estrangeira como a forma possível de manutenção da sua dominação. Reuniram-se, pois, os setores agrários, industriais, financeiros, enfim, as diversas frações dominantes no país, em torno do projeto de modernização excludente, conservadora e subordinada aos interesses estrangeiros. Com tal rearticulação e “livres das preocupações políticas”, aqueles setores dominantes alcançaram um intenso crescimento econômico. (ASSUNÇÃO, 2013, p. 59)

Nesse período tem-se a unificação dos institutos existentes até então, por meio da criação do Instituto Nacional de Previdência Social, que irá unificar o sistema de assistência médica e previdência. Posteriormente, os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os autônomos passaram a ter acesso à cobertura previdenciária. A tendência do governo militar é a universalização dos serviços sociais, porém com baixa qualidade, uma vez que as bases de financiamento das políticas sociais não foram alteradas.

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

Os direitos sociais implementados pela ditadura irão unificar, uniformizar e ampliar os serviços prestados (essa ampliação e/ou universalização das políticas sociais é contributiva); tal política será desenvolvida com o intuito de controlar a sociedade. Para além disso, é necessário considerar que os direitos civis e políticos foram suspensos no período.

A ditadura recente atrela o sistema a uma lógica totalmente privatizante. O sistema cresceu incorporando apenas (e desigualmente) os segmentos situados acima de determinante linha da pirâmide social; abaixo dela manteve-se a exclusão.

Contudo, no mesmo passo que impulsionavam políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso as políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 135)

A demanda por benefícios aumenta no período; entretanto, não houve um investimento no setor público condizente com aquele novo quadro. Consequentemente, tem-se a expansão dos serviços privados (planos de saúde, universidades privadas, etc.).

Para atender a demanda social, o setor público se expande (com baixa qualidade); paralelamente a isso, tem-se a mercantilização dos serviços, gerando uma combinação entre público e privado. Entretanto, mantém-se da filantropia para os não contribuintes.

O projeto modernizador implantado durante o autoritarismo pós-64, um projeto de expansão do capitalismo brasileiro, implicou o desencadeamento de um processo de “americanização” da proteção social – combinação entre público e privado, inspirado no modelo americano de política social –, tratada por Maria Lúcia Werneck Vianna como um processo de “americanização perversa” no país:

[...] americanização da seguridade brasileira, americanização perversa, no caso, não só pelo motivo óbvio do tamanho da pobreza como porque, ao contrário do que acontece nos EUA, no Brasil, o aparente não planejamento da evolução do sistema resultou em total desregulação das relações público/privado. (VIANNA, 1998, p. 139)

A ditadura militar no Brasil, sob a orientação da doutrina de segurança nacional, as políticas sociais e principalmente, as ações assistenciais servem, sobretudo, para desenvolver a “política do controle” da sociedade. Em síntese, no período ditatorial, com a suspensão dos direitos civis e políticos, os direitos sociais implementados, por meio de políticas sociais, segundo Porfírio,

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

No fim da década de 1970, quando os sinais da crise do regime político se evidenciam, a Previdência se expande de forma massiva, reorganizando a sua estrutura administrativa. A modernização realizada por esse segundo autoritarismo, no entanto, não mais se rege pela lógica da integração seletiva. A cobertura previdenciária se universaliza sob uma ordem política fechada, tratando de maneira repressiva as demandas sociais, sendo que, em vez de hierarquizar a cidadania, nivela-a em um estatuto inferior.

Ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980, o cenário brasileiro do ponto de vista político é de fortalecimento das lutas sociais, ou seja, uma maior organização da sociedade civil que passa a se desatrelar do Estado. Este é o grande paradoxo instaurado no período ditatorial brasileiro, pois durante tal conjuntura o objetivo do regime militar tecnocrático era o de consolidar definitivamente o modo de produção capitalista no Brasil. Entretanto, tal desenvolvimento promoveu uma “complexificação da estrutura social, com uma conseqüente diversificação de interesses” (COUTINHO, 2000), que resultou em uma ampliação das organizações sociais, ou seja, uma ampliação da sociedade civil.

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

Dessa forma, a ditadura se caracteriza como uma dinâmica contraditória, como afirma Coutinho:

Os regimes ditatoriais modernizadores e não fascistas apresentam uma contradição fundamental: desencadeiam forças que, a médio prazo, não podem mais controlar, ou, em palavras mais precisas, desenvolvem os pressupostos de uma sociedade civil que, progressivamente, escapa à sua tutela. **Quando a pura repressão se revela inviável, têm lugar os chamados “projetos de abertura”, encaminhados “pelo alto”.** (COUTINHO, 2000, p. 90, grifo nosso)

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

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

A década de 1980 é conhecida como década perdida, do ponto de vista econômico, uma vez que foi um período de instabilidade econômica, em acompanhamento às sucessivas crises do sistema mundial capitalista, em que se vivenciava um período de alta inflação, aumento da dívida externa, arrocho salarial, etc. Contudo, apesar da instabilidade econômica, deve-se considerar o período como positivo com relação à constituição de uma sociedade civil forte e organizada.

É dessa forma que se inicia uma marcha para a transição “democrática”. No entanto, com o objetivo de evitar que as classes populares radicalizadas se constituíssem de forma hegemônica, essa transição foi controlada pelas elites, já que essa organização da sociedade era vista como algo ameaçador.

É importante ressaltar que ocorria no Brasil a disputa entre dois projetos societários de estruturação do poder e representação de interesses. Como esclarece Coutinho (2000), estes são aplicáveis nas sociedades de tipo “ocidental”: o “liberal-corporativismo” ou “modelo americano” e o de “democracia de massas” ou “modelo europeu”. Como explicita Porfírio,

O projeto baseado no “liberal-corporativismo” é caracterizado pela presença de partidos frouxos, representantes de múltiplos interesses e sem organicidade, aliada a uma forma de representação de interesses extremamente pulverizada, com a atuação por meio de lobbies específicos. O projeto baseado na “democracia de massas”, ao contrário, seria caracterizado pela presença de partidos orgânicos e com programas de base homogênea, pelo sindicalismo classista que busca representar a classe trabalhadora e não apenas a corporação, e no qual a representação de interesses possui canais articulatórios para a formação de unidade na pluralidade. (PORFÍRIO, 2001, p. 23)

Certamente, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) recebeu influências dos dois projetos, sendo que os que possibilitaram avanços postulavam-se no “modelo europeu”, que foi a base para construção do Estado de Bem Estar da Social-Democracia. Por outro lado, os traços conservadores baseavam-se no “modelo americano”, por ser o mais adequado à conservação do capitalismo.

Sendo assim, a Assembleia Constituinte para a elaboração da Constituição Federal de 1988 também foi fruto da mobilização da sociedade. A participação da sociedade na elaboração da Constituição se deu por meio de emendas populares para questões relativas a diferentes áreas do texto constitucional. De acordo com Porfírio (2001), “foram introduzidos instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) e abriu-se a possibilidade, com o inciso II do artigo 204, de estabelecimento de mecanismos de democracia participativa”.

No entanto, cabe ressaltar, também, que devido ao projeto “liberal-corporativista” a Constituição Federal de 1988 preservou alguns traços da tradição conservadora, como afirma Porfírio:

No que se refere à ordem econômica e alguns aspectos significativos da ordem política (como o maior peso dos votos do Norte e Nordeste, áreas em que há maior possibilidade de manipulação de eleitores, em comparação com o Sul e o Sudeste) – dimensões fundamentais para viabilizar a efetivação de um Estado de Bem Estar Social – a Constituição Federal de 1988 foi extremamente conservadora. (PORFÍRIO, 2001, p. 23)

A CF/1988, a partir dos parâmetros colocados pela população, restaurou as políticas sociais. Dessa forma, a Constituição inaugurou um novo padrão para a política social brasileira, apresentando avanços com relação aos direitos sociais, colocando as diretrizes para a construção de um Estado de Bem Estar. Portanto, criou-se a concepção de Seguridade Social como um direito de cidadão e de dever do Estado, isto é, estabeleceu-se um arranjo de proteção social.

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

A partir da CF/1988, pela primeira vez na história brasileira, a Assistência Social vai ser reconhecida como política pública, ou seja, como um direito social que deve ser assegurado pelo Estado, isto é, a nova Constituição rejeita a concepção de *cidadania invertida*, em que a política de Assistência Social era dirigida aos não cidadãos. Sendo assim, essa nova estruturação deixa de lado a visão construída historicamente no país da Assistência Social como não direito. Reconhece-se o fato, ou seja, o direito à Assistência Social, tal reconhecimento na esfera jurídica não possui, entretanto, a potencialidade de alterar o seu padrão histórico no país, enquanto área complementar, destinada a subsidiar aqueles que não tiveram condições ou “competência” – pela ótica liberal – para garantir a sua subsistência.

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

A partir dos anos 1990, emerge a perspectiva neoliberal no país, como forma de enfrentar a persistente crise econômica dos anos 1989-90 e o esgotamento do Estado Desenvolvimentista.

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

Dessa forma, a perspectiva neoliberal é adotada pelo presidente Fernando Collor de Mello. Como algumas medidas de cunho neoliberal adotadas, podem-se citar a diminuição dos gastos sociais, a privatização das empresas públicas, a garantia de liberdade de comércio e de capitais, como o centro das recomendações de ajuste. Para tal, dispõe de metas para a contratação da emissão monetária, elevação dos juros, diminuição dos impostos sob as vendas

mais altas, desregulamentação do mercado de trabalho, alteração no papel do Estado, privatização do setor público e focalização dos gastos sociais.

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

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

A LOAS regulamenta os preceitos constitucionais, reafirmando a Assistência Social como política pública, sendo, portanto, dever do Estado, buscando a universalização dos direitos sociais, a prestação de serviços de qualidade, a primazia do Estado na condução da política, a organização de um sistema descentralizado e participativo, prevendo a participação da população através dos Conselhos deliberativos. Tal arcabouço jurídico-político da lei em questão está sujeito aos limites intrínsecos as dimensões política e jurídica. Em outras palavras, a previsão legal presente na LOAS se situa no plano abstrato do direito, com a ausência de uma relação direta com as condições materiais, ao passo que a crítica a política nos proporciona apreender que a legislação em questão pode se consubstanciar em um aperfeiçoamento da norma, ou seja, num aprimoramento da esfera política, que não tem a potencialidade de alterar as relações sociais de fato.

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

A legislação que a regulamenta (Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742, de 07/12/93; Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica, publicadas no Diário Oficial da União de 16/4/99), imprimiu-lhe

princípios como seletividade e universalidade na garantia dos benefícios e serviços, gratuidade e não contributividade no que tange à natureza dos direitos; redistributividade, no que se refere aos mecanismos de financiamento; e descentralização e participação, quanto à sua forma de organização político institucional. (BOSCHETTI, 2000, p. 139)

O aspecto filosófico engloba seus princípios, caracterizando a política de Assistência Social como não contributiva, sendo um direito do cidadão que deve ser garantido pelo Estado a quem dela necessitar. Como afirma Boschetti (2000) quanto à responsabilidade estatal: “assegurar a primazia da responsabilidade estatal no seu financiamento, planejamento e execução”. Isso significa que a responsabilidade da “materialização da política é do Estado, em seus diferentes níveis e poderes”.

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

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

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

Acerca dessa questão, Paço Cunha e Rezende problematizam que ações efetivas no âmbito da participação e controle públicos estão sujeitas a um limite de alcance em uma conjuntura de democracia dos proprietários⁸.

No que tange à cogestão pública, isso fica patente no caso dos conselhos que não dispõem de poder deliberativo, trabalhando com orçamentos limitados decididos em instâncias superiores e onde, muitas vezes, são chamados apenas “quando eles são necessários para receber recursos federais para os programas municipais e estaduais, ou quando são usados como instrumentos de ampliação e legitimação de ações políticas de governo”. (PAÇO-CUNHA e REZENDE, 2015, p. 10)

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

A partir dessas análises, pode-se compreender que a Assistência Social, marcada historicamente pelo assistencialismo, pela filantropia, pelas ações descontínuas e pulverizadas, financiamento insuficiente, gestão e controle fragmentados, passa a ser vista a partir de uma nova orientação. Com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, características como as citadas anteriormente são criticadas, pois o debate acerca dessa política é aprofundado e recebe novos contornos, com relação a universalidade, definição de fontes de financiamento, critérios para aplicação de recursos, descentralização, controle, etc. Portanto, a LOAS, complementando a CF/1988, é considerada, em geral, como a instauração de um novo paradigma para a Assistência Social no Brasil, mesmo sendo aprovada em um contexto adverso de emergência do neoliberalismo no país.

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

⁸ “(...) não se identifica forma política com sociabilidade humana na medida em que a primeira é uma contingência histórica. Aquilo que Engels (1971, p. 130) afirmou em relação à igualdade – ‘Estabelecer o seu conteúdo científico é determinar, do mesmo modo, o seu valor para a agitação proletária’ – também se aplica à questão em pauta pois a igualdade formal que marca a democracia dos proprietários não é necessariamente salutar a um projeto efetivamente transformador pensado do prisma da classe trabalhadora. O momento revolucionário dessa *igualdade meramente formal*, abstrata, terminou com a consolidação do capitalismo, mas seus efeitos ideológicos são ainda hoje persistentes” (PAÇO-CUNHA e REZENDE, 2015, p. 9, grifo dos autores).

O processo de construção e aprovação da LOAS foi acompanhado de tensões, posto que o projeto original não foi aprovado, vindo a sofrer inúmeras alterações que deformaram, em muitos aspectos, a proposta original que contemplava as históricas demandas da sociedade por Assistência Social. [...] no governo FHC, através de medidas provisórias, inúmeras alterações a LOAS culminaram na sua manipulação. (MOTA, 2010, p. 187)

No governo de Fernando Henrique Cardoso, consolida-se o neoliberalismo no país, colocando de forma mais nítida as propostas do chamado projeto neoliberal. Como afirma Soares,

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

Diante desse quadro, seguindo as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Consenso de Washington, estabelece-se o “Estado Mínimo”, que deve se preocupar somente com a construção de uma infraestrutura necessária para o desenvolvimento econômico. Dessa forma, os principais ordenamentos são: redução dos gastos sociais, também como forma de concessão para que o campo social seja explorado comercialmente pelo capital privado; privatização de empresas públicas; liberação comercial, como forma de internacionalizar a economia, “fazendo com que as estruturas produtivas internas possam competir livremente no mercado internacional”; e desregulamentação das relações entre capital e trabalho (SOARES, 2000).

Diante dessa conjuntura, as conquistas advindas da Constituição de 1988 começam a ser desmontadas perante a justificativa de que as políticas sociais e o gasto público “ali comprometido” são as causas dos inúmeros “males” da economia brasileira. Sendo assim, os gastos com o setor social são transferidos para o mercado, como forma de atrair investimentos

dos países capitalistas centrais. Dessa maneira, a prioridade do governo FHC foi o ajuste e a estabilidade econômica, deixando a agenda social brasileira em “segundo plano”.

No governo FHC, com relação à política de Assistência Social, esta se baseou no Programa Comunidade Solidária e nos programas de transferência de renda.

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

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

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

Quanto aos programas de transferência de renda, o governo FHC inaugura a “era das bolsas” (BOSCHETTI, 2003, p. 92), como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás, etc., estabelecendo uma renda mínima como critério para eleger as categorias vulneráveis da população.

Como afirma Santos,

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

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

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

Cabe ressaltar que tanto o Programa Comunidade Solidária, quanto os programas de transferência de renda preconizados pelo governo Cardoso, têm sido “o eixo central das propostas financiadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID, [...] no sentido de minimizar os efeitos da crise econômica” (SOARES, 2000). Tais programas são marcados pelo seu caráter residual, emergencial e temporário.

Entretanto, a vitória de um partido de esquerda nas eleições de 2002 representava uma perspectiva de reversão deste quadro, pois trazia consigo a esperança de um governo democrático, visando à ruptura com o neoliberalismo. No entanto, as características da política econômica e social foram preservadas.

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

De acordo com Filgueiras e Gonçalves,

O casamento entre políticas econômicas ortodoxas e políticas sociais focalizadas de combate a pobreza foi acompanhado pela redução relativa das já limitadas políticas universais. A Desvinculação de Receitas da União, que garante os elevados superávits fiscais primários, é o instrumento fundamental que assegura essa redução. [...] Desse modo, liberam-se recursos financeiros para serem direcionados para o pagamento da dívida pública, com a criação de elevados superávits fiscais primários. Esses superávits, obtidos sistematicamente durante o segundo governo Cardoso e o governo Lula, foram acompanhados de uma elevação da carga tributária [...] Em suma, **há uma brutal transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital financeiro e os rentistas, em particular dos rendimentos do trabalho para o capital financeiro e dos rendimentos do “capital estritamente produtivo” (pequenos e médios) para os grandes grupos econômicos financeirizados.** (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 161, grifo nosso).

A política social, então, seguiu a lógica dos programas de transferência de renda (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás, etc.), mas agora os unificando no Programa Bolsa Família. Dessa maneira, tal programa se tornou o eixo principal da política social adotada pelo governo.

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

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

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

Ainda segundo Filgueiras e Gonçalves,

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

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

A partir do governo Lula, a Assistência Social adquire centralidade, em comparação com as demais políticas que compõem a Seguridade Social (Previdência e Saúde). Centralidade esta que deve ser devidamente contextualizada com as relações de classe, assim como com o estágio de desenvolvimento do capital:

(...) a preocupação com a inclusão social e com o combate à pobreza, considerada como a prioridade social, transformou-se num elemento de retórica demagógica do atual governo, assim como dos organismos multilaterais, que desde os anos 90 concentram seus esforços para orientar os programas de estabilização econômica nos países latino-americanos, em pensar estratégias para facilitar o pagamento das dívidas externas, monitorar as políticas de ajuste e os programas de reformas. (PASTORINI e GALIZIA, 2006, p. 99).

Inicia-se então um processo de assistencialização da Seguridade Social, como ratifica Mota (2010). Dessa forma, a Assistência Social vai se constituindo como principal mecanismo de proteção social no Brasil. Em contrapartida, as políticas como Saúde e Previdência sofrem uma profunda mercantilização.

De acordo com Mota,

Esta afirmação encontra amparo na expansão da assistência social e nas condicionalidades restritivas da previdência e da saúde, movimentos que vêm sendo sustentados por uma razão instrumental, circunscrita ao argumento da pobreza e à impossibilidade de equilíbrio financeiro destas últimas, o que determina a necessidade de sistemas privados complementares – planos de saúde e previdência privada complementar – concomitante à redução e/ou não ampliação de serviços e benefícios compatíveis com o aumento das necessidades da população. (MOTA, 2010, p. 134)

Sob a ótica de assistencialização da Seguridade Social, instaura-se um retrocesso nos direitos garantidos constitucionalmente na esfera da Saúde e da Previdência. Ou seja, a investidura na Assistência Social para os mais pobres e miseráveis, como forma de enfrentamento das contradições sociais, especialmente por meio de programas de transferência monetária, acarretou uma “brecha” para o capital ampliar seu espaço de acumulação.

Cabe ressaltar que as políticas sociais do Governo Lula recuperaram alguns preceitos democráticos contidos na CF/1988 e na LOAS, partindo do pressuposto de que foi tal governo que implantou o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – no país, considerado um avanço com relação a sua concepção e sua proposta para operacionalização da política de Assistência Social. Entretanto, ao manter a política econômica neoliberal, estruturando a política de Assistência Social a partir de programas focalizados como o Bolsa Família, tal governo inviabiliza as condições objetivas para a sua efetivação do SUAS.

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

O fim do programa Comunidade Solidária e a rearticulação do Conselho Nacional de Assistência Social; a unificação dos programas de transferência de renda no denominado Bolsa Família; a centralização das ações da política de assistência social no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome (MDS); e, por fim, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em setembro de 2004, consubstanciando as diretrizes da IV Conferência de Assistência Social (PNAS), que teve como principal deliberação a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). (BEZERRA et al, 2009, p. 2)

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

A PNAS fundamenta a instituição do Sistema Único de Assistência Social e, conseqüentemente, suas normas operacionais básicas (NOB/SUAS de 2005 e NOB-RH de 2006). Essas normas materializam o fluxo de gestão do SUAS e estabelecem perspectivas de gestão do trabalho, diretrizes para planos e carreiras, diretrizes para capacitação, responsabilidades dos gestores, etc.

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

Dessa forma, “a criação do SUAS pôde viabilizar uma normatização, organização, racionalização, e padronização dos serviços prestados”. Tal perspectiva é positiva, no sentido de que, antes da criação de um sistema de gestão para a política de Assistência Social, os serviços eram oferecidos de forma disseminada, fragmentada e multiforme.

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

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – 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;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Voltaremos aos pontos imediatos mais adiante. Aqui nos limitamos a chamar a atenção de que, ao definir o caráter do Sistema Único da Assistência Social, a NOB/SUAS relata: “um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira”. Sendo assim, de acordo com a política, o SUAS tem a perspectiva de integrar as ações do governo federal com os estados, Distrito Federal e municípios em uma ação conjunta, conforme foi preconizado na LOAS.

A PNAS apresenta-se como uma conquista, pois constata a “disponibilidade e o anseio dos atores sociais em efetivá-la como política pública de Estado, definida em Lei” (PNAS, 2004, p. 7), mostrando-se contrária aos que ainda a confundem com “assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade” (PNAS, 2004, p. 7).

Assim como discutido neste capítulo, conclui-se que a política de Assistência Social, historicamente, se dá com fortes reflexos das relações sociais contraditórias. A herança colonial, a posição de subordinação em relação aos países desenvolvidos, são traços marcantes na história da Assistência Social no país, haja vista o dificultoso processo de aprovação em lei desta política enquanto um direito assegurado pelo Estado. Sendo assim, a aprovação da PNAS pode representar a reversão das características acima citadas, possibilitando a reafirmação dos preceitos democráticos contidos na Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social. Diante do debate construído, a pergunta que se coloca em pauta é: o que da gênese – enquanto unidade metodológica – revela o sentido da política social?

Tal questão nos impulsiona a desvelar o papel do Estado brasileiro nesse processo: enquanto um aparato estatal marcado pela prioridade da manutenção dos interesses externos, com políticas antecipatórias que nada mais são do que reflexo da relação entre as classes. Classes constituídas por uma burguesia estéril para os interesses sociais, uma vez que esta se alia aos interesses externos para manter seus privilégios e por uma classe trabalhadora, por concepção deficiente em seu sentido clássico. As políticas sociais são um reflexo dessa relação; se tomarmos por base a Seguridade Social – Saúde, Previdência e Assistência – tem-se o nascimento destas vinculadas ao âmbito privado, enquanto questões por gênese tratadas com um olhar, enfoque particular/corporativista. Prova disso é a evolução diferenciada dessas três políticas, a depender da luta de classes travada. Por natureza, a classe trabalhadora é a

priori boicotada, sua formação e consolidação são limitadas. Nesse sentido, a luta travada em torno das políticas sociais se condiciona a uma democracia burguesa que, associada ao capital externo, desenvolve políticas que minimamente equilibrem “disparidades”, atenuando, assim, o conflito de classe e que sejam funcionais ao estágio capitalista vigente de modo prioritário. A gênese da política de Assistência Social reconstitui, portanto, a crítica à dimensão política e ao direito, enquanto esferas que expressam os interesses da classe dominante.

A pesquisa aqui desenvolvida resulta da análise da realidade, sob o prisma da lógica ilimitada do trabalho, se constata a necessidade de transformação social. A perspectiva do trabalho impõe essa necessidade, mas a questão que se coloca é a de que se a política social, especificamente a política de Assistência Social se pauta na alteração das relações sociais que engendram a necessidade desta política, ou se acomoda, por outro lado, as desigualdades sociais, com o condicionamento social a ordem vigente.

3.2 FUNÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO E NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA

A discussão acerca da clara função da política social à ordem social vigente retoma o debate acerca do caráter contraditório – ou como problematizado neste trabalho como dotadas na realidade de um caráter ambíguo – das políticas sociais. Retoma-o na medida em que se parte do entendimento de que as políticas sociais ratificam a exploração vigente e se consolidam enquanto canais limitados de ascensão das demandas sociais. Nesse sentido, a política de Assistência Social está condicionada centralmente à política econômica adotada pelo Estado.

Portanto, uma política econômica que reforça as desigualdades sociais determina as (im) possibilidades de construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas. Nesses termos, as políticas sociais públicas, por mais que sejam orientadas para a efetivação de objetivos democráticos e de um processo de reformas no âmbito estatal, não viabilizarão um enfrentamento mais amplo das expressões da “questão social”. (SOUZA FILHO et al, 2014a, p. 15).

Dito isso, debruçemo-nos especificamente sobre a funcionalidade da gestão social, com foco para a gestão da política de Assistência Social. Para tanto, os apontamentos de Yazbek (2004) serão tomados como indicativos iniciais para analisar a questão proposta: a

tendência em ver a Assistência Social como ação filantrópica, assistencialista e tuteladora ainda é um objeto de questionamentos e reivindicações; Assistência Social ainda é uma política focalizada, seletiva, pobre para o pobre; os critérios de seleção e avaliação ainda permanecem muito focalizados nos mais pobres, nos mais vulneráveis, o que vem restringindo projetos mais renovadores e/ou criativos para essa política; não há ações integradas, ações intersetoriais, definições de padrões de qualidade, nem indicadores de avaliação; a proteção social ainda é vista como benevolência de Estado ou da sociedade; a questão da construção e mecanismos públicos e democráticos de regulação e de controle social.

Todas as questões apontadas pela autora se agravam com a grande dificuldade de trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão.

Encolhe-se o mundo público, o cidadão é o bem sucedido no mundo privado mercantil. Evidencia-se a incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Essa incompatibilidade ainda é mais complicada nos tempos de hoje porque ela é referenciada, é apoiada no discurso neoliberal que defende o dever moral de prestar socorro aos pobres e o dever humanitário, desde que isso não seja considerado direito social. Isso dificulta passar para a esfera pública essa proposta. (YAZBEK, 2004, p. 32)

O panorama estudado pela autora a respeito da realidade da Assistência Social no país, embora não se paute (de modo primordial) na análise do texto legal que institui este modelo de gestão social, traz indícios importantes para pensarmos na legislação que ratifica tal organização. Ora, em uma “ordem” democrática instituída, como as demandas sociais são legitimadas? Não é o direito social, instituído, legitimado via implementação legalística?

Pois bem, ao constatar o problema que é levar a proposta da Assistência Social enquanto direito público para a esfera pública, na verdade discutimos em um primeiro momento sobre a necessidade de se garantir em lei uma Assistência Social digna, integral e que se paute nos interesses da classe que vive do trabalho.

A questão é que: mesmo cientes da distância real entre legislações e aplicações desta no plano da vida material (especificamente no caso brasileiro), porque é difícil a inserção da pobreza e da exclusão enquanto questão pública? Enquanto uma questão a ser tratada em nível de Estado e não de governo?

Para além da conjuntura apontada pela autora, em que pese à ideologia neoliberal, que reduz a manutenção dos indivíduos ao âmbito privado da vida (com apelo para a solidariedade humana), o histórico de constituição da Assistência Social nos traz desafios de ordem estrutural. Voltemos à questão da funcionalidade dessa política para, de modo articulado, tratar das provocações de ordem estrutural da mesma.

Analisar a funcionalidade de uma política social específica é esmiuçar as vinculações desta com a política econômica e com a conjuntura histórica vigente. Esse movimento é realizado por Pastorini e Galizia (2006), ao se debruçarem sobre as tendências da Seguridade Social, e não apenas da política de Assistência Social.

As autoras contestam estudos que colocam as atuais mudanças como meras modificações técnicas, enquanto pesquisas e documentos produzidos pelos assessores técnicos dos organismos multilaterais e documentos oficiais.

(...) o ideário neoliberal entrou na América Latina por dois caminhos simultâneos: 1) o econômico, mediante a renegociação das dívidas externas latino-americanas e a implantação dos “ajustes neoliberais”, os quais fazem parte da negociação e da aceitação local dos condicionamentos impostos pelos organismos multilaterais para receber a sua ajuda na tarefa de reequilíbrio e retomada do crescimento econômico, independente da formação sócio histórica de cada país; 2) o caminho político, que se expressa na implementação político-ideológica e na prática tardia, porém muito rápida, efetiva e generalizada, do ideário neoliberal, independente dos passados partidários e/ou teóricos dos dirigentes dos nossos países, adaptando qualquer setor da sociedade aos objetivos estritamente econômicos. (PASTORINI e GALIZIA, 2006, p. 84)

Toda reforma sugerida pelos organismos multilaterais (FMI, BIRD) pode ser descrita como naturalização de processos “modernizadores”, noção que indica que o desenvolvimento histórico da sociedade é produto de tendências espontâneas e irreversíveis, e, portanto, o projeto se transforma em um único, ideal e desejável. Do ponto de vista econômico-estrutural e de reforma dos Estados, exige-se que tanto as estruturas estatais quanto os sistemas de proteção social sejam flexíveis, desregulados, descentralizados, focalizando recursos e populações atendidas e diversificando o financiamento. Do ponto de vista político-ideológico, os fundamentos neoliberais utilizados para ganhar legitimidade consistiram inicialmente nas críticas e argumentos retomados das discussões pautadas para a reforma constitucional de 88, mas a partir de outras bases ideológicas. Os problemas retomados foram: desequilíbrios financeiros, desigualdades sociais, privilégios de algumas categorias de trabalhadores, altos e ineficientes

gastos sociais, dificuldades no desempenho das funções do Estado e dos programas sociais, etc. (PASTORINI e GALIZIA, 2006).

Com isso, as modificações produzidas na trajetória dos sistemas de proteção social, pelo menos nos últimos dez anos – por fazerem parte da ofensiva neoliberal mais ampla e conterem um caráter político-ideológico hegemônico –, estão desafiando a conformação da proteção predominante e questionando ou modificando alguns princípios constitutivos do padrão tradicional de proteção social brasileiro, que desenvolveram mais as políticas permanentes (estruturas de Saúde, Previdência, Educação, etc.) e menos os programas de Assistência. A tese sustentada pelas autoras supracitadas se pauta no processo de redefinição desse padrão, com a implementação de estratégias de privatização e focalização, que afetam a articulação entre as políticas permanentes de proteção social (Previdência e Saúde), e que de modo articulado têm na expansão dos programas e políticas denominadas de assistência, o avigoreamento dos processos de “assistencialização” da proteção social.

Mota (2010) compreende o processo de expansão da Assistência Social, em relação à privatização da Previdência e da Saúde, como um novo fetiche:

O que chama atenção é a capacidade que tiveram as classes dominantes em capitalizar politicamente a Assistência Social, transformando-a no principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização relativa, ampliando o exército industrial de reserva no seio das classes trabalhadoras. Em tal contexto, um dos instrumentos de repolitização da política, como parte da pedagogia da hegemonia, consistiu em definir este segmento de classe como “excluídos” e os programas de Assistência Social como estratégia de inclusão. (MOTA, 2010, p. 140-141)

De acordo com Pastorini e Galizia, foi a combinação de interesses externos e internos (“consenso hegemônico” por parte das elites governamentais internas) que contribuiu para que as reformas adquirissem uma rápida hegemonia nos países latino-americanos. “Assumir este pressuposto nos afasta das visões deterministas que desconsideram as decisões dos sujeitos políticos internos acerca das reformas da proteção social” (PASTORINI e GALIZIA, 2006, p. 85).

Na proposta desse social-liberalismo, encampada pelas agências multilaterais, o Estado assume um papel central para o *crescimento econômico e o desenvolvimento social*, por meio da garantia de condições básicas para que todos possam usufruir de oportunidades no mercado. **Eis os fundamentos que conciliam a promoção do mercado com a equidade, a qual, no caldo ideopolítico social-liberalista, tomada com o sentido de uma justiça social mediada pelo conceito de “inclusão social”, focaliza**

suas ações na pobreza absoluta, excluindo qualquer debate ou intervenção nas desigualdades sociais. (SILVA, 2013, p. 91, grifo nosso)

Para Silva (2013), as atuais contribuições da política de Assistência Social brasileira à estratégia de crescimento econômico intermedeiam as dinâmicas de transnacionalização, financeirização e de superexploração do trabalho.

(...) o atual modelo dessa política (re) naturaliza a questão social e promove ações focalizadas, as quais revertem estatísticas de desigualdade social, sem promoverem redistribuição de riqueza e mantendo os custos de reprodução da superpopulação relativa no âmbito do trabalho. **Nossa tese é de que o atual modelo da política de Assistência Social brasileira dá suporte à superexploração do trabalho e equaliza a pobreza entre os próprios trabalhadores, para resguardar a riqueza produzida no país do conflito sobre a sua repartição e transferi-la para a expansão do capital, em escala internacional.** (SILVA, 2013, p. 87, grifo nosso)

Na política de Assistência Social, há uma preeminência de programas de transferência de renda, em detrimento da ampliação dos serviços socioassistenciais, fato que, de acordo com a autora em tela, compromete uma integração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que garanta o acesso por todos aqueles que dele necessitarem, para além da condição da pobreza extrema. O Ipea (fev. 2011), por exemplo, avalia que a atual abrangência do PBF e do BPC⁹ tem papel estratégico para “alavancar a economia”.

Em síntese, o Instituto demonstra que os gastos das políticas sociais se convertem, também, em benefícios de caráter estritamente econômico, como o crescimento da renda das famílias e do PIB, para os quais esses gastos têm efeito multiplicador maior que o efeito do investimento, o da exportação de *commodities* agrícolas ou o efeito do pagamento de juros, posto que gastos de benefícios assistenciais (BPC e PBF) e previdenciários alcançam os mais pobres e a classe média, cujos consumos dirigem-se ao mercado interno. Também no tocante ao índice de Gini, o Instituto demonstra que “gastos incrementais no BPC e PBF são claramente *os que mais contribuem para a queda da desigualdade*, corroborando o ‘papel virtuoso do gasto social e, mais especificamente, das transferências de renda direcionadas aos mais pobres’” (...) “**a arte da política fiscal de gastos que não aumentam gastos**”; **e elevar o efeito multiplicador dos gastos do governo e, assim, “trocando beneficiários ‘ricos’ por ‘pobres’”, gerar crescimento.** (SILVA, 2013, p. 99, grifo nosso)

Para a autora, a contrapartida da transferência de renda às classes trabalhadoras é favorável aos trabalhadores, principalmente em termos de um complemento à escassez de

⁹ As siglas dizem respeito, respectivamente, ao Programa Bolsa Família (PBF) instituído pela Lei nº 10.836, de 09/01/2004 e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei nº 8.742 de 07/12/1993.

renda oriunda do trabalho precário e, mais ainda, é funcional ao capital, tanto ideopolítica, quanto economicamente. O incremento desses programas à fatia do crescimento econômico brasileiro que escapa da apropriação do capital internacional e engrossa o PIB nacional não é pequeno, dado que são seus beneficiários quem consome os produtos nacionais e quem movimenta as economias municipais, ao passo que as velhas e novas “minorias privilegiadas e miméticas” continuam investindo no capital financeiro, consumindo importados e transferindo para as grandes empresas transnacionalizadas a riqueza nacional, pela via desse consumo, pela concessão do direito de exploração espoliativa de nossos recursos naturais, dentre os quais a força de trabalho e, ainda, pela via da mercantilização dos direitos do trabalho, como Previdência, Saúde e Educação (SILVA, 2013).

A resposta econômica direta que os programas de transferência de renda comportam na atual fase do capitalismo (monopolista), está intimamente relacionada à égide do capital financeiro.

(...) a dinâmica permanece mantendo o crescimento do orçamento público, com a ampliação do gasto para o pagamento dos juros e serviços da dívida pública, com redução dos gastos na área social, porém garantindo a expansão dos gastos com assistência social, principalmente, via programas de transferência de renda. Ou seja, reafirmação da tendência à assistencialização das políticas sociais. (SOUZA FILHO, 2014, p. 32)

Ou seja, os programas (e não políticas) de redistribuição de renda – com a ressalva de não se constituírem numa “redistribuição” de direitos diretamente, pois embora os programas sociais vislumbrem atender algum direito específico, como o direito à alimentação, saúde, educação, dentre outros, não têm um caráter contínuo e não estão previstos constitucionalmente tornam-se um artifício chave à medida que atendem minimamente (se é que se pode dotá-los de caráter mínimo) o exército “sobrante” e se instituem em um propulsor econômico, haja vista o montante do fundo público direcionado aos “bancos públicos” e no consumo local imediato que o benefício proporciona. “Os gastos com a política de Assistência Social revelam a consolidação da tendência de tal constituir-se predominantemente nos programas de transferência de renda. o que atribui à política de Assistência Social caráter residual e de manipulação política” (SOUZA FILHO et al, 2014a, p. 32). A Assistência Social torna-se, assim, a principal política de proteção social do país, ou seja,

A assistência social se torna, então, o principal mecanismo de enfrentamento da questão social. Devido às mudanças no mundo do trabalho, responsável por modificar o padrão de acumulação capitalista e transformar em números

exorbitantes a massa de trabalhadores sem emprego, esta política é revalidada e colocada no centro da proteção social como proposta de combate às expressões da questão social. Assim, a parcela da população que não consegue atender suas necessidades por meio do mercado, torna-se público-alvo da assistência social. (SOUZA FILHO et al, 2014a, p. 26)

Tal movimento na conjuntura capitalista está intimamente relacionado à ilusão de que dinheiro gera dinheiro, premissa que é desmistificada na teoria crítico-social de Marx, que nos aponta o agente gerador de valor neste modo de produção: a força de trabalho. Não por menos, tem-se historicamente uma relação dilemática entre proteção social e trabalho: é antiga e não dá sinais de esgotamento. O trabalho de que falam os defensores da ideologia burguesa é o *assalariado*, inerentemente explorador, alienado, hostil à emancipação humana¹⁰ (PEREIRA, 2013).

Eis por que o direito ao trabalho assalariado é um contrassenso na perspectiva da economia política crítica, pois esse tipo de trabalho se impõe ao trabalhador como uma atividade desprovida de qualquer opção que não seja a miséria ou a morte. Portanto, em vez de direito, ele se torna uma provação e penitência, que é preciso destruir. (...) **a proteção social nunca esteve, como agora, tão associada ao trabalho assalariado, à renda, ao mérito associado ao poder de consumo, ao consumo conspícuo, à lógica comercial e, por isso, nunca esteve tão distanciada da proteção social como um direito devido e desmercadorizado.** (PEREIRA, 2013, p. 649-650, grifo nosso)

Nessa perspectiva é que Mota (2010, p. 142) concebe a Assistência Social como um mito, em que se tem o “objeto do direito à assistência e não ao trabalho” no tocante ao processo capitalista de reprodução social, que revela “um novo tratamento e forma de enfrentamento da questão social”, a exemplo o entendimento da questão social como:

“(...) exclusão, questão social como objeto da política social; questão social como ausência de cidadania e direitos sociais; questão social como desemprego” (...). Por isso mesmo também as novas conceituações de questão social e das políticas de seguridade social passam a ser chaves para esgarçar qualquer tentativa de vinculação entre pobreza e acumulação de riqueza. (MOTA, 2010, p. 143)

¹⁰ Trabalho que representa uma distorção violenta do trabalho que, nos termos da economia política crítica, define a espécie humana; isto é, do trabalho entendido como uma necessidade humana vital, mediante o qual homens e mulheres interagem positivamente com o mundo que os cerca e com a natureza, não só para terem os seus carecimentos materialmente atendidos, mas também para desenvolver coletivamente a sua própria humanidade (PEREIRA, 2013, p. 648).

Ao situar a função social desempenhada pela Assistência Social na contemporaneidade, e desnudar o estágio de desenvolvimento capitalista que se apropria desta, enquanto medida administrativa central para legitimar a ordem vigente, é que Mota sinaliza que

A Assistência Social no séc. XXI está adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho. Aqui, o maior destaque fica por conta dos programas de transferência de renda e pela condição de política estruturadora que a PNAS tenderá a assumir nos municípios brasileiros. No nosso entender, esta é a maior tensão presente na Política de Assistência Social, haja vista a impossibilidade estrutural de ela assumir este papel. E mais, se o trabalho assalariado figurou como principal meio de integração dialética e, contraditoriamente, também oportunizou o surgimento das concentrações de trabalhadores e sua organização político-sindical. No caso da Assistência como mecanismo integrador, qual a contradição que emerge? No meu entendimento, **o que se coloca no horizonte é o apagamento da referência do trabalho, em prol da renda como meio de acesso ao consumo.** (MOTA, 2010, p. 145, grifo nosso)

Cabe sinalizar que a perspectiva do trabalho – como a única lógica que põe a necessidade de transformação revolucionária –, que orienta nossa pesquisa, compreende o nível de fracasso da própria lógica capitalista, ao passo que este sistema gerou uma gama da população que sequer tem direito ao trabalho. O que se problematiza aqui é que a garantia do referido direito (ao trabalho) – no tocante à contraposição que a autora supracitada coloca como a substituição do direito ao trabalho pelo direito à Assistência Social –, representa a reprodução da lógica dominante. Nesse sentido é que a defesa de uma política de Assistência Social pela perspectiva do trabalho não deve se pautar na luta pelo direito ao trabalho, mas, sim, pelo fim do trabalho explorado, alienado, usurpado.

O âmbito jurídico, como discutido anteriormente, incorpora à demanda da classe dominante de regulamentar a exploração do trabalho, leia-se “direito ao trabalho”. O nível atual de desenvolvimento capitalista descaracteriza tal prerrogativa capitalista: do direito ao trabalho. Ou seja, uma imensa parcela social não tem e não terá direito ao trabalho, a resposta a tal estágio do capital é o “direito” a renda. A política de Assistência Social cumpre nesse estágio a função social de atender aos sujeitos que não têm sequer o direito ao trabalho.

Ao compreender a esfera jurídica e política como essencialmente limitadas ao atendimento dos interesses da classe trabalhadora, apreende-se que a política de Assistência Social, com a função de garantir o “direito à renda”, reproduz a ordem social vigente. Sobrepõe nesse ponto a lógica onímota do trabalho, em que a política de Assistência Social

terá a potencialidade de tensionar, de fato, as relações sociais se prismada por essa perspectiva.

4 ANÁLISE IMANENTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

4.1 LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A fim de revelar as contradições internas do próprio “objeto ideológico”, a norma propriamente dita, é que tem lugar a análise imanente, nas palavras de Chasin, a “crítica imanente”, a qual, em articulação com a gênese histórica e a função social do objeto de estudo, constitui-se no método que esmiuçar as contradições internas e a natureza efetiva da política de Assistência Social. Tal análise será desenvolvida a partir do texto legal – a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 (ver anexo 1) e a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (ver anexo 2), que são as peças legais aqui tomadas enquanto objeto ideológico – tendo como parâmetro a *perspectiva do trabalho*. Em outras palavras, esta perspectiva será a posição teórica e social que nos possibilitará visualizar a norma sob um prisma específico.

Como vimos, a política de Assistência Social surge para responder às expressões da questão social, ou seja, enquanto *medida administrativa* a ser aplicada em relação às *mazelas sociais*. Em sua obra, “*Glosas críticas ao artigo O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano*”, Karl Marx, ao analisar a atuação estatal em relação ao pauperismo que então se generalizava na Inglaterra, fomenta a análise sobre o tipo de compreensão acerca deste fenômeno (pauperismo), assim como a forma de intervenção proposta.

O significado universal que a Inglaterra *politizada* extraiu do pauperismo restringe-se a isto: no desdobramento do processo, apesar das medidas administrativas, o pauperismo foi tomando a forma de uma *instituição nacional*, tomando-se, em consequência, inevitavelmente em objeto de uma administração ramificada e bastante ampla, uma administração que, todavia, *não possui mais* a incumbência de sufocá-lo, mas de *discipliná-lo*, de perpetuá-lo. Essa administração desistiu de tentar estancar a fonte do pauperismo valendo-se de meios *positivos*; ela se restringe a cavar-lhe o túmulo, valendo-se da benevolência policial, toda vez que ele brota da superfície do país oficial. O Estado inglês, longe de ir além das medidas administrativas e beneficentes, retrocedeu aquém delas. Ele se restringe a administrar *aquela* pauperismo que, de tão desesperado, deixa-se apanhar e jogar na prisão. (MARX, 2010, p. 35, grifos do autor)

Nas obras de Marx, embora não encontremos o termo política social (por óbvia questão de tempos históricos distintos) pode-se aludir à velha questão social trabalhada em

suas obras e as formas de tratamento desta. O contexto europeu, no que diz respeito à intervenção estatal restrita a medidas administrativas, ou seja, o não estancamento da fonte do pauperismo traz à tona a discussão acerca da gestão estatal contemporânea. Analisemos, então, a proposta da medida administrativa – política de Assistência Social – em foco neste estudo.

É inegável o avanço no campo da Assistência Social no Brasil, fato este proveniente da regulamentação (e conseqüente padronização) dessa política em âmbito nacional. A questão que se coloca é: *a política de Assistência Social é perspectivada pela lógica do trabalho e possuiria, portanto, potencial tensionador?* Para analisar tal questão, faz-se necessário definir *a priori* (ao menos de modo inicial neste estudo) em que se constitui uma política social por esta perspectiva. A lógica onímota do trabalho não é a mera perspectiva subjetiva do trabalhador, mas, sim, a da transformação social, enquanto aquela que se pauta na superação do próprio trabalho, que está pautada na atividade livre, no horizonte da realização do humano. Isso tem profundas implicações ao Serviço Social na medida em que é premente o suposto do tensionamento das contradições por meio de tais políticas. Esse suposto precisa ser confirmado e não tomado como certo sem a devida análise concreta.

A predileção por se tomar, em um primeiro momento, a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 se dá pelo fato de esta ser a norma que esmiuçará a prerrogativa constitucional da Assistência Social, que regulamentará este direito – presente nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988):

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 a 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. (BRASIL, 1988, p. 120)

A CF/1988 demarca o caráter seletivo da política de assistência: “será prestada a quem dela necessitar”; particularidade que se relaciona ao histórico da Assistência Social antes de sua instituição enquanto política pública, ou seja, em que os “cidadãos” não inseridos no mercado de trabalho e “incapazes” de prover suas necessidades básicas eram atendidos pela assistência. Tal perfil da assistência se mantém, sendo, nesse estágio, padronizada e regulamentada, com o *status* de política pública.

De acordo com a LOAS, a Assistência Social se constitui em “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993). Tal definição aponta para a vinculação tácita da política de assistência com a economia e com a origem desta, o trabalho. Categorias como “mínimos sociais” e “necessidades básicas” apontam para a necessidade de sobrevivência na sociedade, ou seja, dos meios materiais necessários para a reprodução da força de trabalho. Atentemo-nos para os objetivos desta política:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. (BRASIL, 1993, p. 1)

A *integração ao mercado de trabalho*, no contexto de precarização dos vínculos trabalhistas – no atual estágio de desenvolvimento capitalista – nos impõe vislumbrar a integração ao mercado e não só, uma vez que a política de assistência visa “ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”. A integração – ao mercado – por ora defendida se apresenta de modo subsidiário, ou seja, vislumbra atender aos mínimos sociais. Sob a lógica ilimitada do trabalho, os objetivos a que essa política se propõe estão aquém dos interesses da classe trabalhadora, uma vez que não se problematizam as relações de mercado – e menos ainda as de produção – e se ratifica a necessidade do mínimo, e não o

ultrapassa (ou sequer o vislumbra). A proteção é, pois, um modo de administração da pobreza e também do próprio mercado de trabalho, ao visar garantir a entrada dos indivíduos sociais à condição de trabalhadores. Essa centralidade no trabalho via integração ao mercado impulsiona a reflexão sobre a essência da perspectiva do trabalho aqui defendida: tal perspectiva só se concretizará com a eliminação do trabalho assalariado?

Ora concebe-se aqui o trabalho enquanto meio de livre realização do humano, que propicie a construção coletiva do desenvolvimento do homem, sob os moldes do trabalho assalariado tal perspectiva se torna inviável.

Como vimos na discussão da gênese da política de assistência e sua relação direta com o trabalho – e a condição de “não trabalho” para ter acesso à assistência, haja vista o uso das categorias “cidadania regulada” e “cidadania invertida” que marcam um período específico da história do país em que a condição de acesso ao trabalho caracterizava o indivíduo enquanto cidadão e a situação de não cidadão enquanto público da Assistência Social –, impõe-nos recorrer ao processo constitutivo do capitalismo no Brasil. Acerca deste processo de desenvolvimento de um capitalismo dependente, Chasin, ao se debruçar sobre a realidade nacional, desenvolve a determinação da Via Colonial sobre a “formação capitalista dos países de extração colonial”.

(...) a Via Colonial reconhece a emergência de países que transitaram para o capitalismo de forma “hipertardia”, ou seja, no momento histórico onde as formações clássicas (França e Inglaterra) já estavam plenamente desenvolvidas e as formações prussianas (Alemanha e Itália) lutavam por se estabelecer. De modo que países como o Brasil só se puseram na cadeia capitalista de modo retardatário, o que gerou, necessariamente mazelas e limites de toda ordem. (CHASIN, 2000a, p. 2)

Dentre as mazelas e limites inerentes a formação capitalista do país, está a incompletude de classe da burguesia brasileira:

(...) a nossa burguesia fora gestada a partir dos polos hegemônicos das burguesias centrais, gerando, com isso, uma forma de ser do capital insuficiente e amesquinhada, isso é, atrofica. **Um capital que não realiza de forma plena nem as suas tarefas econômicas, que se vê obrigado e impelido à superexploração do trabalho como forma de remunerar o capital interno e externo.** (CHASIN, 2000a, p. 3, grifo nosso)

No contexto do capitalismo tardio (caso brasileiro), o processo de valorização do capital se dá pela transferência de valor, em que a transferência ocorre dos países periféricos para os países centrais via empréstimos financeiros, a fim de propiciar a acumulação interna

(pagamento de juros). Acumulação interna, que é viabilizada pela superexploração da força de trabalho,

(...) é a característica estrutural que demarca a condição dependente de um país, ela ocorre em função da existência de mecanismos de transferência de valor entre as economias periférica e central, levando a mais-valia produzida na periferia a ser apropriada e acumulada no centro. Isso configura uma espécie de “capitalismo sui generis” da periferia, por conta da interrupção de sua acumulação interna de capital, que só pode ser completada com a geração de mais excedente no próprio plano da produção, justamente através da superexploração do trabalho. (FERREIRA, OSÓRIO e LUCE, 2012, p. 101)

Nesse sentido, a transferência de valor e a superexploração da força de trabalho se colocam como limites para a expansão democrática do país. A saída, portanto, é romper com a dinâmica do capital global.

Sobre a articulação da burguesia aos interesses externos, cabe destacar que este encadeamento só será possível com a implementação da “ordem” via esfera estatal. Em outras palavras, ao se partir dos achados marxianos acerca das determinações materiais do Estado, rompe-se com o entendimento aparente deste como o ente garantidor do bem comum, sendo, portanto, expressão ativa dos conflitos sociais.

Se quisesse eliminar a impotência de sua administração, o Estado moderno teria de eliminar a atual *vida privada*. Se ele quisesse eliminar a vida privada, teria de eliminar a si mesmo, porque ele existe *tão somente* como antítese a ela. (MARX, 2010, p. 40)

O Estado moderno se estrutura como expressão ativa da luta de classes e ratifica, portanto, os interesses da ordem e da classe social hegemônica, a esfera pública e a privada; desta forma, não são estruturas estanques, antes o contrário. Essa perspectiva esmiúça a constituição do Estado, que, na correlação dos âmbitos público e privado, aponta para a indivisibilidade de tais polos. Disso decorre que:

(...) a administração deve restringir-se [no sentido de que se restringe efetivamente] a uma atividade formal e negativa, porque o seu poder termina onde começa a vida burguesa e seu labor. Sim, frente às consequências decorrentes da natureza associal dessa vida burguesa, dessa propriedade privada, desse comércio, dessa indústria, dessa espoliação recíproca dos diversos círculos burgueses, frente a essas consequências a *lei natural* da administração é a *impotência*. (MARX, 2010, p. 40, grifos do autor)

Retomar a crítica à esfera estatal, assim como dos limites inerentes à administração, para além das especificidades da formação capitalista e da burguesia brasileira, se faz necessário a fim de prosseguir com a análise da norma, no tocante à relação público/privado presente na LOAS. Ao avançar sobre a institucionalização dessa relação na política aqui tomada, tem-se que:

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. (BRASIL, 1993, p. 1)

Para além do desafio de lutar pela supremacia dos interesses públicos sob os privados no âmbito estatal, está a defesa dessa mesma luta no “espaço privado”, leia-se: entidades e organizações de Assistência Social. Em outras palavras, se o engendramento do Estado se dá no cerne do embate público-privado, torna-se um desafio de outra ordem (e desvantajoso, diga-se de passagem) a transferência dessa lógica – de defesa dos interesses públicos – para o espaço organizacional (privado). Ou seja, *a priori* estamos fadados ao insucesso ao vislumbrar tal possibilidade, uma vez que o que se almeja não encontra bases concretas para se desenvolver.

A fim de adentrarmos na análise desta questão, dentre outras da legislação em pauta, analisemos os princípios da LOAS:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - 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;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993, p. 2)

Os elementos da crítica do direito e da política podem ser aqui evocados. Uma vez que a política social é condicionada pela política econômica, é de ordem intangível no sistema de reprodução social vigente uma política de Assistência Social que preze pela “supremacia do atendimento; universalização dos direitos sociais; direito a benefícios e serviços de qualidade

com a divulgação destes, assim como dos recursos públicos”. A norma se constitui em uma forma jurídica abstrata, em que o texto legal não corresponde ao plano das relações reais, não as expressam como tais. Nesta perspectiva é que Paço Cunha (2014), em “Considerações sobre a determinação da forma jurídica a partir da mercadoria” coloca que

(...) a *mundaneidade* das relações objetivas marcadas pela indiferença universal e, de outro, as suas formas abstratas, ou melhor, trata-se de uma abstração efetiva entre o homem real no interior de suas relações materiais e a forma jurídica homogeneizada, desenvolvida de modo heterogêneo em relação à sua base e determinada como reflexo não autêntico de seus pressupostos objetivos; daí, a indiferença universal como igualdade, a luta de todos contra todos como liberdade, etc. (2014, p. 163)

A norma se constitui assim, na mediação necessária às relações sociais. O primeiro princípio ratifica essa premissa: tendo em vista os principais benefícios e programas de transferência de renda do governo¹¹, não é de ordem contraditória “prezar pela supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica (...) vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” mediante a comprovação taxativa de renda para fins de Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹² e ao Programa Bolsa Família (PBF)¹³?

Em uma estrutura burocrática, parâmetros e requisitos são prerrogativas para a viabilização de uma política. No entanto, diante do papel chave da política de assistência na contemporaneidade, parto da prerrogativa de que a supremacia prezada pela política não está em consonância com a organização operacional da mesma, uma vez que a concessão de benefícios e inserção em programas é condicionada a taxativas avaliações socioeconômicas.

Acerca do segundo princípio – “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” – está em consonância com a concepção de Seguridade Social, que engloba um conceito amplo, abrangente e universal, destinado a todos que dela necessitem, desde que haja previsão na lei sobre determinado evento a ser coberto.

As ações intersetoriais nas políticas sociais do país encontram-se, atualmente, no âmbito dos programas e projetos desenvolvidos, e com uma previsão legal ainda incipiente,

¹¹ E aqui me refiro especificamente ao Benefício de Prestação Continuada e ao Programa Bolsa Família.

¹² O BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7/12/1993 e pelas Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS, e pelos Decretos nº 6.214/2007 e nº 6.564/2008.

¹³ O Programa Bolsa Família foi instituído pelo Governo Federal, pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17/09/2004, alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16/07/2007.

haja vista os programas (e não políticas) que perpassam outras políticas sociais em relação à política de assistência, como é o caso do PBF e do BPC na Escola. O PBF tem como ressalvas para a pertinência do benefício o cumprimento das condicionalidades¹⁴ na área de educação – os responsáveis devem matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola; a frequência escolar deve ser de, no mínimo, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês – e na área de saúde – os responsáveis devem levar as crianças menores de 7 anos para tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e para pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento; as gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde.

Já o Programa BPC na Escola tem como objetivo:

(...) garantir o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência de 0 a 18 anos, que recebem o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Isso é feito por meio de ações intersetoriais com a participação da União, estados, municípios e do Distrito Federal. É uma iniciativa interministerial, que envolve os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Educação (MEC), da Saúde (MS) e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Entre os principais objetivos estão a identificação das barreiras que impedem ou dificultam o acesso e a permanência de crianças e adolescentes com deficiência na escola e o desenvolvimento de ações intersetoriais, envolvendo as políticas de Assistência Social, de Educação, de Saúde e de Direitos Humanos. Para identificar essas barreiras, são aplicados questionários aos beneficiários durante visitas domiciliares. Posteriormente, é realizado o acompanhamento dos beneficiários e de suas famílias pelos técnicos dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e das ações intersetoriais desenvolvidas pelos grupos gestores do Programa. (MDS, 2015)

Enquanto política pública que institui a intersetorialidade como meio de se alcançar a “universalização dos direitos sociais”, no que tange à seguridade social, faz-se necessário avançar no referido princípio, uma vez que a intersetorialidade ocorre em nível de programas e projetos sociais específicos, sem um caráter continuado de política pública. Nesse sentido, enquanto um preceito legal que compõe um arcabouço jurídico por essência limitado (conforme analisamos no capítulo acerca da crítica da política), embora não seja possível antever até que ponto o avanço intersetorial das políticas possa se vincular a lógica do trabalho, é viável traçar alguns apontamentos. As políticas intersetoriais são definidas pelo estado e acessadas pelos trabalhadores; tal estrutura organizacional burocrática tem um

¹⁴ As famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à Educação, à Saúde e à Assistência Social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e-acesso-a-educacao-e-saude>. Acesso em: 01 fev. 2016.

recorte de intervenção direcionada e unilateral: atuação do Estado para com os trabalhadores. Tal questão se constitui na base material que aponta para a ausência da potencialidade da intersectorialidade nas políticas públicas, no sentido do atendimento aos interesses da classe trabalhadora.

O princípio seguinte da LOAS, que preza pela “autonomia do sujeito e o seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária”, está condicionado aos meios econômicos necessários à disponibilização de tais serviços e benefícios.

Para discutirmos o direito dos usuários¹⁵ aos vínculos sociais (familiares e comunitários), é necessário abordar os espaços destinados ao público-alvo da política em tela, que se constituem em “verdadeiras comunidades pobres”. Acerca dos vínculos (des)construídos pela (des)ordem social vigente nestas comunidades, cabe sinalizar que a miséria humana vivenciada nesses espaços pode transpor ao extremo os vínculos de solidariedade, assim como pode acarretar a desvinculação, também humana, diante das vivências sociais derradeiras. Em outras palavras, os papéis protetivos da família e da comunidade, de acordo com a legislação em estudo, são o cerne da proteção social, embora não detenham esta potencialidade, uma vez que os vínculos comunitários não possuem, por vezes, condições materiais concretas para proporcionar a proteção social prezada pela política em análise.

Avancemos na análise das diretrizes organizacionais da Assistência Social:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- 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. (BRASIL, 1993, p. 2)

A descentralização político-administrativa não está para além da base material. Nesse sentido é que Chasin credita o fato de a incompletude de classe da burguesia gerar o fenômeno ideológico e prático do politicismo:

Politicizar é tomar e compreender a totalidade do real exclusivamente pela sua dimensão política e, ao limite mais pobre, apenas de seu lado político

¹⁵ Usuários aqui são considerados aqueles que utilizam o que lhes é de direito; no caso em tela, são os usuários das políticas públicas. Rompe-se, assim, com a visão de pacientes ou clientes, que são passivos em relação a tais políticas.

institucional (...) expulsa a economia da política ou, no mínimo, torna o processo econômico meramente paralelo ou derivado do andamento político, sem nunca considerá-los em seus contínuos e indissolúveis entrelaçamentos reais. (CHASIN, 2000a, p. 4)

A descentralização em que se pauta a política – de ordem político-administrativa – acontecerá se pautada em uma descentralização que toque na questão econômica; exemplo dessa prerrogativa é uma arrecadação e um repasse financeiro por esfera estatal (municipal, estadual e federal) que se pautem na equanimidade. A partir do entendimento de tais polos – político-administrativo e econômico – como forças recíprocas, é que se tem a compreensão de que uma real descentralização do poder central (federal), em um país de dimensões continentais como o Brasil, necessariamente deverá tocar na questão econômica. Como exemplo de um campo de intervenção político-econômico por parte do Estado, está o mapa da desigualdade sócio territorial do país: reflexo de uma organização produtiva e reprodutiva com infinitas disparidades regionais. Compartilha-se, nesse sentido, da defesa de Barbosa (2008, p. 37): “de modo a alterar a conformação regional dos mercados de trabalho, faz-se necessário atuar sobre as formas da concentração da produção, as quais tendem a levar a uma rígida e elevada desigualdade regional das rendas *per capita*”.

Cabe problematizar que a alteração nas formas de concentração da produção nas diferentes regiões do país, tem a potencialidade de gerar certo nível de igualdade entre elas. No entanto, não detém a competência de eliminar a desigualdade social propriamente dita, uma vez que se constitui em uma medida administrativa que não ataca o cerne da questão: o modo de produção capitalista.

O inciso segundo – acerca das lutas institucionalizadas, via participação popular na constituição da política – nos remete ao papel chave que somente pode ser realizado pela classe trabalhadora:

A assunção plena e o reconhecimento vigoroso da centralidade operária, nas questões históricas decisivas de nossos tempos, é, com efeito, o próprio esforço de recuperar universalmente a autêntica e concreta perspectiva histórica do proletariado, que por infortúnio se encontra deprimida por toda parte, para além de ser, no caso brasileiro em sua continuidade, a única via de acesso real para a resolução de nossa problemática essencial. (CHASIN, 2000a, p. 2)

Os espaços de participação institucionalizada, como aparatos constituintes da democracia burguesa, constituem-se em instâncias que propiciam a participação da classe trabalhadora e não a “autêntica e concreta perspectiva histórica do proletariado”. Em outras

palavras, a existência desses espaços é um canal de participação e não de transformação social, esta estrutura organizacional do estado é elencada no inciso seguinte.

O terceiro inciso – “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo” – remete ao desafio anteriormente descrito no presente trabalho, em que a prioridade da responsabilidade do Estado na direção da política de Assistência Social apresenta-se como um discurso sofista, uma vez que transmutar a lógica pública para a esfera de implementação privada dessa política traz uma lógica anacrônica para a organização da mesma.

Sobre a organização e a gestão da política, destacam-se:

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (...)

Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.

Art. 10. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a **coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.** (BRASIL, 1993, p. 2-3, grifo nosso)

A política de assistência se materializa na implementação de serviços técnicos referenciados em unidades públicas estatais descentralizadas – CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializada em Assistência Social); na prestação de benefícios assistenciais – que se dividem em duas modalidades: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os Benefícios eventuais; e em programas de transferência direta de renda – Programa Bolsa Família (PBF), para além dos projetos sociais desenvolvidos em escala municipal, estadual e federal. Cabe ressaltar que a política de assistência se materializa também nas entidades de Assistência Social, como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais¹⁶.

¹⁶ Para maiores informações consultar o site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 10 fev. 2016.

No organograma da política, os Planos e Conselhos em cada esfera de governo desempenham um papel chave, na medida em que traçam as ações a serem desenvolvidas na área, com a respectiva discussão e deliberação sobre as mesmas.

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - **Conselho** de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - **Fundo** de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - **Plano** de Assistência Social. (BRASIL, 1993, p. 10, grifos nossos)

No que diz respeito ao espaço dos Conselhos – “instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (BRASIL, 1993, p. 4) – defende-se aqui que esta participação é essencial para que os embates aconteçam; no entanto, chamo atenção aos limites previamente (e legalmente) estipulados em relação à mesma. As regras participacionistas são definidas anteriormente a essa participação e são previamente definidas por quem? Para os interesses de quem (de modo prevalecente)? Infelizmente não da massa da população. Para além da participação, deve-se vislumbrar a coordenação da participação pelos próprios trabalhadores, a qual, em seu sentido autêntico, não pode e não deve acontecer de modo relegado, secundário, enquanto meio de ratificação da ordem, enquanto uma participação,

(...) condicionada e limitada à cogestão na democracia dos proprietários determinada pelos lineamentos da *sucessão transada*, com o “agravante da inexistência de mecanismos consolidados de discussão” e com a “efetividade das decisões dos conselhos sendo subordinada à hierarquia burocrática dos órgãos públicos aos quais estão vinculados”. (PAÇO-CUNHA e RESENDE, 2015, p. 10)

Na conjuntura de uma democracia e uma gestão pública que não são conduzidas pelos interesses da classe trabalhadora, as esferas participacionistas se constituem em instrumentos de ratificação da ordem social vigente, com um poder de barganha limitado frente à organização burocrática, lutando sempre nos limites previamente estabelecidos pelo Estado.

Sobre as competências por esfera de governo, pauta-se na ação articulada entre os domínios de gestão, em que o desenho e direcionamento da política competem ao âmbito federal e a execução aos estados e municípios, tendo como função em comum para união, estados e municípios a coordenação. As atribuições das entidades e organizações de

Assistência Social não são elencadas no texto legal embora seja da alçada destas a execução das ações na área. Destacam-se neste ponto as competências da esfera federal:

- I - **coordenar e articular as ações** no campo da assistência social;
- II - **propor** ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas **normas gerais**, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;
- III - **prover recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada** definidos nesta lei;
- IV - elaborar e encaminhar a **proposta orçamentária da assistência social**, em conjunto com as demais da Seguridade Social;
- V - **propor os critérios de transferência dos recursos** de que trata esta lei; (...)
- VIII - **prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social**; (...)
- X - **desenvolver estudos e pesquisas** para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área. (BRASIL, 1993, p. 6, grifos nossos)

Ao analisar a gestão da política de Assistência Social prevista na LOAS, destaca-se o centralismo de poder e recurso na esfera federal. Tal estrutura de organização político-administrativa tem raízes no processo de conformação das políticas sociais, conduzido de modo imperativo naquela esfera.

O processo de descentralização político-administrativo da assistência social em curso, mesmo com o amplo sucesso obtido quanto ao aspecto formal, ainda enfrenta significativos desafios para a instituição de novas práticas de gestão no Estado brasileiro. (...) algumas dificuldades presentes neste processo, merecem destaque: **a ausência de um movimento municipalista, a cultura de centralismo político, a precária organização da sociedade civil e a uniformidade do padrão descentralizador**. (CAMPOS, 2005, p. 1, grifo nosso)

Tal uniformidade no processo de descentralização da política resulta, inclusive, do desenvolvimento de “estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área”, que cabe destacar são competências da esfera federal. Se a execução da política de assistência recai sob as esferas estadual e municipal, a competência acima mencionada deveria ser desmembrada com as demais esferas de gestão. A defesa desse argumento pressupõe que as análises provenientes de tais estudos, que culminam na propositura de ações para a área, têm um cunho vertical, da esfera federal em relação às demais esferas, uma vez que não são realizadas pesquisas pelo âmbito estadual e municipal.

A Assistência Social conta com um único benefício de caráter contínuo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que é “a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1993, p. 7). Acerca do BPC a lei estabelece:

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

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

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

Enquanto único benefício de caráter continuado da política de assistência, o BPC faz jus ao viés solidarista da Constituição Federal, uma vez que é mediante a contribuição da sociedade como um todo que este é viabilizado. Tal lógica (solidarista) rompe com a estrutura racional do modo de produção vigente, em que vigora a disseminação de um modo de sociabilidade de ordem individualista e competitiva, onde a solidariedade não está em pauta.

(...) a solidariedade está contida no princípio geral instituído pela Constituição de 1988 para que, através dele, se alcance o objetivo de “igual dignidade social”. O princípio constitucional da solidariedade identifica-se, assim, com o conjunto de instrumentos voltados para garantir uma existência digna, comum a todos, em uma sociedade que se desenvolva como livre e justa, sem excluídos ou marginalizados. (MORAES, 2003, p. 12)

Destaca-se aqui um benefício social que se pauta na perspectiva defendida no presente estudo, a do trabalho, que tem como centralidade a realização do humano para além das condições presentes, tendo em vista que a impossibilidade “para a vida e para o trabalho”, não inviabiliza a garantia de um sustento (ainda que mínimo) a esse público.

Acerca dos benefícios caracterizados como eventuais, a norma descreve:

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

§ 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com

prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal familiar estabelecida no caput. (BRASIL, 1993, p. 8, grifo nosso)

Os benefícios eventuais trazem, em sua essência, um corte claro de acesso condicionado à renda; no entanto, existe a previsão legal da proposta de um benefício subsidiário para crianças de até seis anos. Cabe destacar o condicionamento de tal subsídio à “medida das disponibilidades orçamentárias”. Neste ponto a política social não só se condiciona a economia de modo recíproco, mas ocupa um lugar subsidiário no condicionamento, ou seja, a prioridade na letra da lei não é da política de assistência e sim da política econômica.

Sobre os serviços assistenciais, que se constituem em “atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas”, priorizam-se em sua organização (BRASIL, 1993, p. 9):

à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social (...) serão criados programas de amparo:

I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; (Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005)

II – às pessoas que vivem em situação de rua. (Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005). (BRASIL, 1993, p. 8, grifos nossos)

A própria caracterização, na condição de programas de “amparo”, designa o cunho dos serviços a serem desenvolvidos. A norma não prevê a resolução efetiva das expressões da questão social priorizadas neste item: crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, e pessoas que vivem em situação de rua. De acordo com Pereira (2009), ao relacionar a existência da população de rua à gênese da questão social,

(...) encontramos os “vagabundos” do século XVI que, fora de um mercado de trabalho ainda em formação, perambulavam pelas ruas das cidades expostos às legislações que coíbiam sua mobilidade espacial e os situava como ameaça à sociedade nascente. Assim, identificamos na acumulação primitiva, origem da sociedade capitalista, as condições de produção e reprodução dos moradores de rua enquanto questão social. (PEREIRA, 2009, p. 123-124)

O nível de aceitação da ordem social vigente – que diante da impossibilidade de projetos alternativos de vida, produz uma população de rua, e diante de vínculos familiares que inseridos em contextos de miséria tem impacto direto nas condições de vida de crianças e adolescentes (como contextos de trabalho infantil e exploração sexual, por exemplo) – se consuma no texto da lei.

No que tange aos Programas de Assistência Social, que “compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais” (BRASIL, 1993, p. 9) a LOAS dispõe que:

§ 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, **com prioridade para a inserção profissional e social.** (BRASIL, 1993, p. 9, grifo nosso)

Neste ponto o que se questiona é: por que existe a necessidade de inserção profissional e social? Pelo fato de vigorar um modo de produção e reprodução social que gera desigualdade, desemprego, miséria (e não só). Ao pressupor a existência das mencionadas “não inserções”, novamente a LOAS ratifica a ordem vigente e vislumbra ações de adequação dos usuários da política de assistência à realidade que lhes é possível.

Já os Projetos de Enfrentamento da Pobreza, que abrangem:

(...) a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, **iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida,** a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em **sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.** (BRASIL, 1993, p. 9, grifo nosso)

Por meio de projetos (e não políticas) públicos e de parcerias público-privadas que se almeja melhorar o padrão e a qualidade de vida. Aqui se retoma a crítica ao direito, uma vez que a garantia de “meios, capacidade produtiva e de gestão” se encontram apenas no plano legal, uma vez que os meios de produção são privados, e conseqüentemente geram uma capacidade produtiva e de gestão também de tal ordem (privada). Tais garantias se encontram apenas no plano abstrato não correspondendo à materialidade dos fatos.

A política em voga será financiada com “os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal¹⁷, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 1993, p. 9). Sobre esse aspecto existe uma contundente crítica a respeito da Desvinculação das Receitas da União (DRU) em que há uma “descaracterização das contribuições, uma vez que por meio desta, se desvincula o que nasceu para ser vinculado” (TOBALDINI e SUGUIHIRO, 2011, p. 7).

No ano de 2005, foram desvinculados R\$ 32 bilhões e, em 2006, R\$ 33,8 bilhões da seguridade social. Caso estes recursos não tivessem sido desvinculados da seguridade social, esta apresentaria um superávit de R\$ 17,6 bilhões, no ano de 2005 e de R\$ 4,4 bilhões no ano de 2006. (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006 apud TOBALDINI e SUGUIHIRO, 2011, p. 10)

De acordo com Boschetti (2009, p. 15), “a realocação das receitas do orçamento da seguridade social pelo Tesouro Nacional, por meio da DRU, cresce anualmente, sendo que, além do pagamento dos encargos da dívida, os recursos desvinculados pela DRU são utilizados para outras destinações”. Retoma-se nesse aspecto a funcionalidade das políticas sociais, em que os recursos provenientes da coletividade social são apropriados para fins distintos dos devidos (seguridade social) de maneira privativa (pagamentos da dívida externa e outras destinações).

¹⁷ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (BRASIL, 1988, p. 101-102)

Diante dessa conjuntura, o conjunto CFESS-CRESS¹⁸ (2012) se posicionou na “defesa intransigente do orçamento da seguridade social”,

(...) afirmando e apoiando as lutas em favor do fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e pelo fortalecimento do financiamento público, baseado na desoneração do trabalho e tributação das grandes fortunas, e na gestão do orçamento da seguridade social, submetido ao controle social e visibilidade da sociedade. Entendemos que todas as formas de ataque ao financiamento da seguridade social aprofundam a restrição ao acesso e violam direitos, o que é uma forma de violência. (CFESS-CRESS, 2012, p. 58)

No contexto de corte nos gastos públicos, a DRU ganha destaque, uma vez que possibilita gerar significativos superávits primários para sanar os custos da dívida pública. Assim, o aparato jurídico possibilita uma manobra econômico-financeira que, sob a roupagem de interesses políticos, vai contra os preceitos não só da LOAS e da PNAS, mas da Seguridade Social brasileira. A crítica às dimensões política e jurídica se consubstancia na questão do financiamento das políticas sociais, visto que tais esferas refletem os interesses da classe dominante.

A questão da DRU perpassa a questão do fundo público; faz-se necessária, ainda que de modo inicial, a discussão do mesmo, a fim de termos uma melhor compreensão do processo. No estágio monopólico do capital (final do século XIX e início do século XX), a fim de garantir a dinâmica do modo de produção capitalista, é que se torna necessária a refuncionalização do Estado. Este amplia sua função econômica e social, assume setores de baixa produtividade – empresas quebradas; subsídios para setores; compras para outras áreas; infraestrutura – embora sejam necessários. Em decorrência desse processo de refuncionalização, ocorre a expansão do fundo público. No capitalismo monopólico, o fundo público passa a se instituir enquanto um elemento estrutural. De acordo com Oliveira (1998), não é mais possível fomentar o processo de valorização do capital sem a presença do Estado; em outras palavras, o capital não se valoriza mais por si só.

Segundo Souza Filho,

(...) como parte do excedente produzido pelos países dependentes é transferida para os países centrais, há necessidade de o capital compensar esta perda. Uma parcela desta compensação, estruturalmente, é realizada pela superexploração. No entanto, outra parcela é compensada pelo fundo

¹⁸ Conselho Federal de Serviço Social e Conselho Regional de Serviço Social, respectivamente.

público constituído pelo Estado. Dessa forma, estruturalmente também, há necessidade de o Estado suprir esta demanda do capital, seja para compensar a transferência de valor, seja para subsidiar o processo de industrialização no quadro tardio da expansão das relações capitalistas dos países periféricos. (SOUZA FILHO, 2014, p. 27)

O fundo público passa a desempenhar um papel central no processo de acumulação capitalista, uma vez que o Estado passa a “subsidiar determinadas iniciativas particulares, na medida em que não se encontram capitais disponíveis suficientes ‘em mãos de indivíduos isolados’” (MARX, 1996 apud SOUZA FILHO, 2014, p. 27).

Em outras palavras, a dinâmica permanece mantendo o crescimento do orçamento público, com a ampliação do gasto para o pagamento dos juros e serviços da dívida pública, com redução dos gastos da área social, porém garantindo a expansão dos gastos com assistência social, principalmente, via programas de transferência de renda. Ou seja, reafirmação da tendência à assistencialização das políticas sociais. (SOUZA FILHO, 2014, p. 32)

No cerne da disputa pelo fundo público no âmbito da Assistência Social, uma demanda chave dos espaços de participação popular – Conselhos e as Conferências de Assistência Social – constitutivos dessa política, é a defesa da instituição legal do piso de repasse financeiro para sua execução: esse ponto segue enquanto uma lacuna legal vigente. O que se percebe é uma distribuição desigual de recursos entre as políticas que compõem a seguridade social, o que ratifica o caráter subsidiário da política de assistência em relação à Saúde e a Previdência, condição que corrobora a necessidade de uma maior equanimidade no custeio das políticas da Seguridade Social.

Destaca-se também o fato da maior parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios assegurar em legislação e nas leis orçamentárias locais as fontes de financiamento, embora poucos estabelecem um percentual do orçamento a ser aplicado na assistência social. (PNAS, 2004, p. 29)

Para além da ausência da implementação legal de um piso financeiro mínimo a ser destinado pelas esferas estatais à política de assistência, está a urgência do gasto público com políticas sociais que não se condicione ao fundo público comprometido com o superávit primário e com o subsídio do modo de produção capitalista.

O gasto social tem uma influência apreciável sobre o PIB do país, em termos de seu montante e em termos de sua distribuição (...) os dados mostram que o incremento de 1% no gasto da área de educação resulta em um PIB 1,85% maior; enquanto que, no caso da saúde, esse percentual é de 1,7%. Esses

multiplicadores do PIB não são positivos apenas quando o gasto social refere-se à prestação de serviços. **Quando se trata de transferências monetárias, o fenômeno é semelhante. O aumento de 1% no gasto com programas da assistência social resulta em um PIB 1,44% maior no caso do Programa Bolsa Família e 1,38% maior no caso do Benefício de Prestação Continuada. Introduzindo as transferências do Regime Geral de Previdência Social na análise, constata-se que o PIB cresce 1,23% quando os benefícios de aposentadorias, pensões e auxílios se elevam em 1%.** Tais multiplicadores são importantes principalmente quando se leva em conta outros tipos de gastos do Estado brasileiro, que não os das áreas sociais. Um exemplo está nos **gastos com o pagamento de parcelas de juros da dívida pública mobiliária, que, se mostram incremento de 1%, resultam em um PIB 0,29% menor. Ou seja, a influência dos gastos relacionados aos serviços da dívida sobre o PIB do país não só são menos positivos que os gastos sociais, mas são negativos.** (IPEA, 2010, grifos nossos)

É interessante destacar o ponto sobre a funcionalidade da Assistência Social a ordem vigente: redistribuir renda (por meio do PBF e do BPC) é mais produtivo (monetariamente falando, conforme se constata na citação acima) do que se pagar a dívida pública. Tal questão nos remete não só à função social dessa política, como também à sua gênese. Os compromissos assumidos pelo Brasil para adentrar e permanecer no modo de produção capitalista dependente, conforme mencionado anteriormente, pautam-se na superexploração do trabalho e na transferência de recursos para as potências centrais – a política de assistência se constitui em uma resposta estatal as expressões da questão social resultantes destes processos – que, atrelado à incompletude da própria classe burguesa brasileira, com interesses correspondentes aos interesses externos, são pontos centrais para se apreender a razão dessa dinâmica nacional. Em outras palavras, apreende-se o fundamento de tal gestão, que, diante da realidade desigual e miserável preponderante no país, historicamente adotou e adota uma política econômica comprometida com o pagamento de dívidas públicas (e por, esse motivo, fadada ao insucesso).

Defende-se, dessa forma, que a disputa pelo fundo público se coloca como possibilidade de disputar e conquistar uma gestão social vinculada aos interesses do trabalho, sempre como meio transitório e não resolutivo das disparidades sociais vigentes (assim como da origem destas).

Ao analisar a totalidade da LOAS, é presente o avanço na concepção da própria Assistência Social como política pública e direito social. No entanto, tais premissas por vezes encontram-se no plano abstrato da norma, ao revelar contradições internas que descaracterizam a concepção de Assistência Social defendida nesta mesma legislação.

Ao prezar pela garantia de “mínimos sociais”, “necessidades básicas”, se pautar na “integração ao mercado de trabalho”, e no papel “protetivo da família”, traça uma potencialidade minimalista para essa política. A previsão da descentralização e da intersectorialidade na lei se dão de forma parcial, como a definição, por exemplo, de competências administrativas a serem descentralizadas com ausência legal de um piso financeiro para a Assistência Social.

Entretanto, a LOAS avança ao garantir o BPC para aqueles que não têm condição de produzir o seu sustento (ou de tê-lo sanado por sua família) por meio do trabalho (seja por motivo de incapacidade ou idade avançada), assim como ao propor a garantia de ½ salário mínimo para crianças de 0 a 6 anos. Em relação aos referidos avanços, cabe ponderar que a lei condiciona a concessão de BPC a um corte miserável de renda, ao passo que deixa no nível de recomendação o benefício a crianças menores de seis anos, sem força vinculante dessa forma.

Destaca-se, ainda, o viés minimalista predominante no texto legal da LOAS, fato *a priori* remete para a potencialidade limitada da norma no que tange à perspectiva do trabalho. Para além dessa constatação, é veemente apontar que, mesmo sendo maximalista, o terreno jurídico não visa nem pode alterar as relações de produção e as contradições reais. A norma reconhece o fato: o direito à Assistência Social enquanto resultado de lutas sociais e políticas. De acordo com o desenvolvimento das forças sociais e produtivas, a norma se aperfeiçoa, mas jamais perde a sua essência embrionária: reflexo da função social que a política de Assistência Social desempenha e resultado dos interesses sociais dominantes.

Ao tomar ciência das lacunas presentes na Lei Orgânica de Assistência Social, faz-se necessário prosseguir com o estudo da Política Nacional de Assistência Social, levando-se em conta que esta lei ratificará pontos centrais da LOAS e destrinchará as prerrogativas da mesma.

4.2 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social, política de Proteção Social posta na Seguridade Social, avançou demasiadamente no país ao longo dos últimos anos. Inicialmente a Política Nacional de Assistência Social – norma também tomada como objeto ideológico – faz um breve retrospecto dos avanços no campo da Assistência Social, no qual foram e vêm sendo construídos mecanismos viabilizadores da construção de direitos sociais da população usuária dessa política. Nesse sentido, destacam-se esta mesma legislação (PNAS) e o Sistema Único

de Assistência Social (SUAS) (PAULA e YAZBEK, 2013). A PNAS é aprovada em setembro de 2004, como forma de materializar os preceitos democratizantes contidos na CF/1988 e na LOAS.

Nessa direção, a presente Política Nacional de Assistência Social – 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. (PNAS, 2004, p. 13)

E elenca enquanto um dos desafios a ser superado, a centralização:

Frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste País. A centralização ainda é uma marca a ser superada. (PNAS, 2004, p. 14)

A partir da questão da centralização vigente no país e do avanço pretendido no sentido da superação desta por meio de uma “gestão democrática”, torna-se preponderante apreender sobre quais bases democráticas se pauta a lei em análise. De acordo com Naves,

A criminalização da luta social e política torna-se (...) um meio de assegurar o domínio de classe total da burguesia, já que o campo da democracia é impermeável a qualquer expressão dos interesses das massas, e reproduz integralmente as condições de sua subalternidade ao capital. Mas é também a afirmação de que não pode haver exercício da política fora do espaço democrático, que política e democracia são a mesma coisa, e que tudo o que ultrapassa a legalidade democrática burguesa decai ao nível degradante do banditismo. (NAVES, 2010, p. 63)

Dessa maneira, “a incompletude de classe da burguesia brasileira estrutura as formas de exercício de poder político, daí que a “história do Brasil é “rica” em ditaduras e “milagres. Pobre efetivamente de soluções econômicas de resolução nacional e carente de verdadeira tradição democrática” (CHASIN, 2000a apud PAÇO-CUNHA, 2015, p. 5).

A “centralização” em voga não se restringe ao nível superestrutural, ou seja, como uma questão política a ser enfrentada. Ao contrário, resulta de relações de ordem estrutural. Entretanto, a descentralização é tomada na lei enquanto solução diante de tal centralismo. Pela perspectiva do trabalho, a descentralização apregoada pela política se restringe à dimensão formal, superestrutural, no âmbito do direito (como uma prerrogativa legal) e da política, e

não toca na questão que alteraria a centralização historicamente formada no país: a alteração das condições materiais. Sobre tais condições, Marx (2005, p. 152) defende que “as revoluções precisam de um elemento *passivo*, de uma base *material*. A teoria só se realiza num povo na medida em que é a realização das suas necessidades”.

Na sequência do texto legal, tem lugar a “análise situacional”: “Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa **garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção**”. Que se efetivará pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”; visão social de proteção; visão social capaz de captar as diferenças sociais e de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas sendo capaz de identificar forças e não fragilidades (PNAS, 2004, p. 13, grifo nosso).

O caráter seletivo da política de assistência retoma a gênese da Assistência Social no que tange à sua vinculação com o trabalho:

Os direitos da seguridade social, sejam aqueles baseados no modelo alemão bismarckiano, como aqueles influenciados pelo modelo beveridgiano inglês, **têm como parâmetro os direitos do trabalho**, visto que desde sua origem, esses assumem a função de garantir benefícios derivados do exercício do trabalho para os trabalhadores que perderam, momentânea ou permanentemente, sua capacidade laborativa. **Historicamente, o acesso ao trabalho sempre foi condição para garantir o acesso à seguridade social**. Por isso, muitos trabalhadores desempregados não têm acesso a muitos direitos da seguridade social, sobretudo a previdência, visto que essa se move pela lógica do contrato, ou do seguro social. A seguridade social brasileira, instituída com a Constituição brasileira de 1988, incorporou princípios desses dois modelos, ao restringir a previdência aos trabalhadores contribuintes, universalizar a saúde e limitar a assistência social a quem dela necessitar. **Em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população**. (BOSCHETTI, 2009, p. 1, grifos nossos)

Ao se caracterizar como uma política pública que não cobre a universalidade das situações vivenciadas pelos usuários – embora apregoe a “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” –, a PNAS define a família, como o núcleo central em que a proteção social se dará, visto que se devem “levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu **núcleo de apoio primeiro, isto é, a família**” (PNAS, 2004, p. 15, grifo nosso).

Neste aspecto se tem a vinculação das pessoas a seus respectivos territórios:

(...) os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sociofamiliar, por sua vez, **permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio.** (PNAS, 2004, p. 15, grifo nosso)

A PNAS supera a visão assistencialista, que se materializa na viabilização de recursos para suprir necessidades, ao passo que credita aos usuários dessa política potencialidades e recursos, que se desenvolverão desde que tenham acesso aos meios materiais para tal. Rompe-se aqui com a lógica liberal em que todos são vistos como os únicos responsáveis por seu sucesso ou insucesso social independentemente das condições reais de existência dos indivíduos.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social (...) 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 de famílias e indivíduos. (PNAS, 2004, p. 15-16)

A política de Assistência Social inaugura, ainda, outra perspectiva de análise: “ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira, tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência” (PNAS, 2004, p. 16). Ao delimitar o seu público-alvo, a legislação avança no que diz respeito à própria organização da política de Assistência Social, ao apontar os invisíveis e excluídos não como sujeitos isolados, mas como coletivos sociais marginalizados na ordem social vigente.

No contexto de um modo de produção social que gera miséria (população de rua), que por sua vez produz e aumenta os índices de criminalidade, em que o crime é o meio de vida (adolescentes em conflito com a lei), que, por interesses ditos coletivos e sob justificativas legais de um pressuposto “interesse público”, são implementados projetos de “desenvolvimento” social nos quais povos e comunidades tradicionais¹⁹ (indígenas, quilombolas)

¹⁹ O conceito de população tradicional se configura, propositalmente, como amplo, exatamente para que não sejam excluídos quaisquer grupos sociais. No tangente a legislações, encontra-se tal conceito no decreto nº 6.040, de 07/02/2007, que define povo e comunidades tradicionais como: “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam

são expulsos dos seus próprios territórios, para além de um processo de exclusão social relacionado aos ciclos da vida (idosos) ou por condições de vida (pessoas com deficiência).

Embora se avance na identificação dos usuários dessa política – com uma perspectiva coletiva e não individual destes sujeitos, ao passo que rompe com a visão genética da Assistência Social, enquanto área destinada a sujeitos isolados, com demandas fragmentadas – não se aprofunda na análise da geração da invisibilidade e exclusão social em pauta. Avançar nesta análise é também colocar a política de Assistência Social como não funcional ao modo de produção capitalista, fomentando o debate de classe; é questionar a ordem social vigente que produz tais mazelas sociais e defender não apenas o atendimento destas mazelas, mas o fim das mesmas; é tornar a presente política alinhada à perspectiva do trabalho; é a constituição desta em uma “metapolítica” (CHASIN, 2000a).

O próximo eixo da norma traz os “Aspectos Demográficos” condicionados ao modo de produção e reprodução social capitalista, com a exemplificação de expressões da questão social:

A dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, pois ela está intimamente relacionada com o **processo econômico estrutural de valorização do solo** em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles. Estes últimos espaços urbanos passaram a ser **produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade**. (PNAS, 2004, p. 17, grifos nossos)

A legislação em análise reconhece o processo de “valorização” do solo, assim como elenca algumas consequências de tal processo, para além daquelas mencionadas é importante delinear tal “precarização das condições de vida e de viver”. As relações de propriedade capitalistas implicam na expulsão de povos e comunidades tradicionais de seus respectivos territórios, sob a justificativa de implantação de projetos que irão gerar desenvolvimento econômico. Territórios são legalmente expropriados de famílias, cujas histórias de vida e cujos meios de vida são retirados das comunidades. Por outro lado, aqueles que lutam para ter direito a um território ficam à mercê de uma reforma agrária que acontece em passos lentos.

territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 18 mar. 2016.

Sobre o processo de apropriação territorial do capitalismo, Iamamoto (2014), coloca que:

(...) o capital cria a forma específica de propriedade que lhe convém, valorizando este monopólio na base da exploração capitalista, subordinando a agricultura ao capital. Aí a propriedade privada adquire sua forma puramente econômica – despojando-se dos vínculos políticos e sociais anteriores –, na renda fundiária capitalista: a forma como se realiza economicamente a propriedade territorial. (...) Uma vez a agricultura dominada pelo capital industrial – e a mais-valia, a fonte corrente de renda –, a renda da terra é o resultado de relações sociais estabelecidas entre trabalhadores assalariados, capitalistas industriais, proprietários territoriais na produção e distribuição social da riqueza. A renda capitalista da terra é, assim, diferente das formas de rendas originárias – renda em trabalho, em produto ou dinheiro – que supõe uma apropriação imediata do sobretrabalho do produtor direto da parte daquele que explora economicamente a propriedade fundiária, em decorrência do insuficiente desenvolvimento da mercantilização da vida social. (IAMAMOTO, 2014, p. 89-90)

O movimento de valorização do solo está diretamente relacionado com o domínio do capital fetiche: “o caráter alienado da relação do capital, sua fetichização, alcança seu ápice no capital que rende juros, que representa a mera propriedade do capital como meio de apropriar-se do trabalho alheio presente e futuro” (IAMAMOTO, 2014, p. 93). A devida análise do “processo econômico estrutural de valorização do solo” nos possibilita avançar no eixo “aspectos demográficos”, presente no texto legal da PNAS.

Ao reconhecer a diversidade do contexto populacional brasileiro (população residente em metrópoles e municípios divididos em pequenos, médios, grandes²⁰) ressalta que

(...) seus contextos apresentam situações de vulnerabilidades e riscos sociais igualmente alarmantes, justamente por apresentarem territórios marcados pela quase total ausência ou precária presença do Estado. (PNAS, 2004, p. 17)

A referida “total ausência ou precária presença do Estado” é reconhecida na norma, no entanto não é problematizada na mesma. Ou seja, qual a razão pela não atuação estatal em certas localidades? O que proporcionou a precária presença do Estado? Qual o motivo da dissonância entre regiões do país em relação à cobertura estatal?

Segundo Iamamoto (2014), com a radicalização da questão social,

²⁰ A PNAS define: municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes; municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes.

(...) ampliam-se as necessidades não atendidas da maioria da população, pressionando as instituições públicas por uma demanda crescente de serviços sociais. De outro lado, esse quadro choca-se com a restrição de recursos para as políticas sociais governamentais, coerente com os postulados neoliberais para a área social, que provocam o desmonte das políticas públicas de caráter universal, ampliando a seletividade típica dos “programas especiais de combate a pobreza” e a mercantilização dos serviços sociais, favorecendo a capitalização do setor privado. (IAMAMOTO, 2014, p. 148)

Para além da resposta estatal em “programas focalizados de combate a pobreza”, frente à lacuna na atuação estatal, as inúmeras expressões da questão social tornam-se objeto de ações filantrópicas e de benemerência. Aliada à ausência do Estado está a marca da desigualdade social no país:

O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. Segundo o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, 13,5% do rendimento. (PNAS, 2004, p. 17)

Ao atualizar esses dados, o que se constata é uma redução na desigualdade de renda – renda que é mensurada “considerando as medidas de pobreza” (renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo) e indigência (renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo) (PNAS, 2004, p. 18) – no Brasil.

(...) tanto pelo índice de Gini quanto por outros três índices da família de indicadores de entropia generalizada as desigualdades de renda decrescem no Brasil de 2004 a 2014. O índice de Gini do país caiu de 0,570 em 2004 para 0,515 no ano passado. Da mesma forma, a parcela da população em situação de pobreza sofreu redução no período analisado. A queda na taxa de pobreza extrema de 2004 para 2014 varia de 63% a 68,5%, dependendo da linha de análise utilizada, uma redução média em torno de 10% ao ano. (IPEA, 2015)

A redução da desigualdade de renda, assim como da população em situação de pobreza no período analisado, 2004 a 2014, corresponde ao período de implementação da norma (PNAS). Esse dado comprova o avanço na área da Assistência Social no que tange à redução da desigualdade. Dessa forma, embora caminhe no sentido de uma redistribuição de renda, a perspectiva do trabalho aqui defendida não se concretiza, uma vez que fica apenas no nível da redistribuição das mercadorias produzidas socialmente. Por outro lado, só a redistribuição dos meios de produção garantirá não a redução da miséria, mas, sim, o seu fim.

Na obra “*O socialismo jurídico*”, Engels e Kautsky (2012) dispõem que, aos socialistas, importa a propriedade coletiva dos meios e dos resultados da produção e não como deve ser a justiça na distribuição dos resultados. Isso nos coloca no problema da circulação das mercadorias e a resposta é a política de redistribuição de renda.

O direito dos trabalhadores ao produto integral do trabalho, isto é, o direito singular de cada trabalhador ao produto específico do *seu* trabalho, é, nessa definição, nada mais que doutrina proudhoniana. **Algo muito diferente é a reivindicação de que os meios de produção e os produtos devam pertencer à coletividade trabalhadora.** (ENGELS; KAUTSKY, 2012, p. 29, grifos nossos)

Considerando o quadro de desigualdade social no país é que a PNAS aponta que uma **análise situacional** não se esgota nos indicadores de renda, uma vez que, pelo “conjunto dos municípios brasileiros, já é possível observar as diferenças de concentração da renda entre os municípios, o que supõe a necessidade de conjugar os indicadores de renda a outros relativos às condições de vida de cada localidade” (PNAS, 2004, p. 18). A análise citada pressupõe a construção de um diagnóstico que abarque a totalidade das questões sociais de tal maneira que não se restrinja ao corte de renda. A PNAS não mantém este viés no âmbito dos serviços e benefícios previstos, ao ter como condicionante essencial de acesso a estes a questão da renda, ou da quase ausência desta, tendo como critério, por exemplo, o rendimento de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo por pessoa.

O próximo item da política em análise é “A Família e Indivíduos”, o qual constata as transformações que a família brasileira vem passando ao longo do tempo: “uma delas refere-se à pessoa de referência da família. Da década passada até 2002 houve um crescimento de 30% da participação da mulher como pessoa de referência da família” (PNAS, 2004, p. 20). Esse dado se relaciona com as informações posteriores apresentadas na norma, quais sejam: a gravidez na adolescência e o trabalho infantil. Com o número alto de gestantes menores de 20 anos²¹, por vezes elas se tornam as únicas responsáveis pela criação de seus filhos, e consequentemente tornam-se chefes de família. A cultura patriarcal que ratifica a vigência de distintas responsabilidades de acordo com o gênero, corrobora para a manutenção desses dados.

O tópico subsequente da PNAS é a Proteção Integral, que abarca crianças, adolescentes e jovens. No que tange a esse público, a lei constata que “uma variável

²¹ “Chama a atenção o aumento da proporção de mães com idades abaixo dos 20 anos” (PNAS, 2004, p. 22).

considerada importante e que influenciaria a defasagem escolar seria o rendimento familiar per capita (...) além da renda, o tamanho dos municípios também pode interferir no indicador de defasagem escolar” (PNAS, 2004, p. 21).

Entre as famílias brasileiras com crianças, 36,3% tinham rendimento per capita familiar de até 1/2 salário mínimo e 62,6% até 1 salário mínimo. Entre as crianças de 7 a 14 anos de idade, faixa etária correspondente ao ensino fundamental, a desigualdade era menor entre ricos e pobres. **Entre as crianças de famílias mais pobres a taxa de escolarização era de 93,2% e, entre as mais ricas, de 99,7%.** Por outro ângulo de análise, morar em municípios com até 100.000 habitantes se tem mais chance de ter crianças de 7 a 14 anos fora da escola (entre 7% e 8%) do que morar nos grandes municípios ou metrópoles, onde o percentual varia entre 2% e 4%. (PNAS, 2004, p. 20-21, grifo nosso)

O acesso à educação aqui se relaciona diretamente com o acesso à renda, para além da influência do porte do município nesse quesito. Sobre a questão da “satisfação de uma necessidade coletiva”, Marx coloca que é necessário deduzir do “fruto do trabalho coletivo”, o que “serve à satisfação das necessidades coletivas, como escolas, serviços de saúde, etc. Essa parte crescerá significativamente, desde o início, em comparação com a sociedade atual e aumentará na mesma medida em que a nova sociedade se desenvolver” (MARX, 2012a, p. 29-30), tendo em mente um período de transição do capitalismo ao comunismo. Sobre o rompimento com a (i) lógica vigente, em que a renda condiciona o acesso (ou não acesso) à educação dos sujeitos sociais, a contribuição marxista se faz elucidativa:

Numa fase superior da sociedade comunista, quando tiver sido eliminada a subordinação escravizadora dos indivíduos à divisão do trabalho e, com ela, a oposição entre trabalho intelectual e manual; quando o trabalho tiver deixado de ser mero meio de vida e tiver se tornado a primeira necessidade vital; quando, juntamente com o desenvolvimento multifacetado dos indivíduos, suas forças produtivas também tiverem crescido e todas as fontes da riqueza coletiva jorrarem em abundância, apenas então o estreito horizonte jurídico burguês poderá ser plenamente superado e a sociedade poderá escrever em sua bandeira: “De cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!”. (MARX, 2012a, p. 33)

Sobre a vinculação entre educação e assistência, cabe problematizar a questão do acesso à educação, defendido na legislação de Assistência Social. Programas como o PBF e o BPC na Escola, por exemplo, se pautam no maior acesso à educação. O que se defende aqui é que, para além da expansão do acesso no qual se pauta a norma em análise, defina-se, primeiramente, no nível legal, a qual acesso se refere e se instituem mecanismos que

garantam um acesso emancipador à educação. O critério de condicionalidade da educação do PBF, por exemplo, é averiguado pela frequência escolar, a questão é que apenas este indicador não traduz a garantia do acesso à educação aqui defendido.

A PNAS relaciona o conceito de Proteção Social tanto às formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto aos bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Esta deve garantir seguranças que se subdividem em segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar:

A **segurança de rendimentos**, (...) garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. (...) **segurança da acolhida** opera com a previsão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. (...) **A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio** é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. (PNAS, 2004, p. 31-32, grifo nosso)

Nesse ponto, a política em voga se faz alinhada à perspectiva do trabalho, visto que defende a garantia da segurança independentemente do acesso ao trabalho, ao emprego, ou seja, rompe com a perspectiva da política condicionada à situação ocupacional do usuário. As seguranças são de ordem material e social e, uma vez colocadas enquanto garantias, tem-se como premissa que tais seguranças se constituem em direitos dos usuários: “A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios (...) na perspectiva do direito ao convívio” (PNAS, 2004, p. 32).

A PNAS se estrutura no Brasil a partir do Sistema Único de Assistência Social. O SUAS é um sistema público não contributivo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. **A descentralização político-administrativa** que se pauta na **primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência em cada esfera de governo** – diretriz que rompe com a centralidade federal e a ausente democratização da sua gestão sob o âmbito governamental –, que associada à perspectiva da **territorialização** – possibilita o planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos –, e o **controle social** – eixo estruturante da gestão do sistema, que prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações – se constituem enquanto bases organizacionais do SUAS, que em conjunto com a **matricialidade sócio-familiar** – diretriz

que concebe a família como núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social – tornam-se as novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil (PNAS, 2004).

No que concerne às diretrizes estruturantes dessa política, cabe destacar a correlação da matricialidade sociofamiliar com a territorialização. O trabalho social com famílias deve, necessariamente, ser pensado em sua dimensão territorial, pois é nesses espaços que as relações sociais e o acesso a programas, projetos, benefícios e serviços acontecem. Conseqüentemente, a relação entre território e políticas públicas constitui uma dimensão fundamental para a gestão pública.

A necessidade de um novo olhar para as diferenças socioterritoriais é um pressuposto que perpassa a PNAS. Isso se torna especialmente relevante em um país de tamanho continental como o Brasil, onde convivem cidades e realidades completamente diversas. Nessa perspectiva, o território assume um lugar estratégico como base de organização do sistema e de leitura de vulnerabilidades e riscos sociais para a população.

Os equipamentos públicos da assistência são implementados nos territórios com maiores índices de vulnerabilidade e risco social. A localização desses equipamentos nos microterritórios garante uma maior proximidade com a população; o território, espaço privilegiado onde ocorrem as relações sociais e onde se expressam mais evidentemente as vulnerabilidades e riscos, passa a ser ponto inicial para a elaboração de seguranças sociais.

No que diz respeito à dimensão específica do território na Política Nacional de Assistência Social – cujo título é Descentralização Político-Administrativa e Territorialização – a legislação pressupõe uma concepção ampliada de território:

Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pela análise de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dele se utilizam”. (PNAS, 2004, p. 43)

Assim como define os parâmetros para a caracterização dos grupos territoriais da legislação em pauta:

(...) será utilizada como referência a definição de municípios como de pequeno, médio e grande porte utilizada pelo IBGE, agregando-se outras referências de análise realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais, bem como pelo Centro de Estudos da Metrópole sobre desigualdades intraurbanas e o contexto específico das metrópoles. (PNAS, 2004, p. 45)

Ao passo que define tais parâmetros também aponta a necessidade da criação de uma metodologia que abranja as questões socioterritoriais:

Porém, faz-se necessária a definição de uma metodologia unificada para a construção de alguns índices (exclusão/inclusão social, vulnerabilidade social) para efeitos de comparação e definição de prioridades da Política Nacional de Assistência Social. (PNAS, 2004, p. 45)

A partir desses breves apontamentos, podemos nos apropriar da concepção ampliada de território presente na Política Nacional de Assistência Social, que aponta a dimensão territorial como foco para a realização do trabalho social, levando em conta as diferenças socioterritoriais do país. No entanto, ainda existem lacunas no que diz respeito à forma como a legislação prevê a operacionalização da diretriz de territorialização (em seu conceito ampliado), o que comprova a relevância da discussão do território no âmbito das políticas sociais e ratifica a necessidade da realização de pesquisas/estudos interdisciplinares para a construção de novos parâmetros, que ultrapassem o modelo de concentração demográfica (parâmetro predominante na PNAS/2004).

A norma tem como objetivos:

Realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à **garantia dos mínimos sociais**, ao provimento de condições **para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais**; Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial **para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem**; Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham **centralidade na família**, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004, p. 33, grifo nosso)

A garantia dos mínimos sociais irá viabilizar a universalização dos direitos sociais? Aqui se retoma a função social e o caráter (não) contraditório dessa política, uma vez que

atender as contingências sociais daqueles que assim necessitam, é duplamente funcional a ordem vigente, pois subsidia o processo extenuante de exploração e descarte humano (público-alvo da Assistência Social). A garantia dos mínimos sociais atende aos interesses da classe trabalhadora em ordem pífia. Corroborar-se a tese de Silva (2013) acerca do padrão atual da política de Assistência Social no Brasil, ao compreender que este modelo “dá suporte à superexploração do trabalho e equaliza a pobreza entre os próprios trabalhadores, para resguardar a riqueza produzida no país do conflito sobre a sua repartição e transferi-la para a expansão do capital, em escala internacional” (SILVA, 2013, p. 87).

A conjuntura neoliberal coloca a família como maior responsável pela proteção social de seus membros, a centralidade na família na verdade é a roupagem da “unicidade” na família. Em uma ordem societária que responsabiliza cada sujeito pela situação que se encontra no meio social, o apelo à família, sob o discurso do fortalecimento de vínculos na verdade é o apelo a solidariedade ao menos no meio familiar, de modo a garantir a sobrevivência dos indivíduos.

A norma elenca como público-alvo:

(...) famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; **exclusão pela pobreza** e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; **inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal**; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2004, p. 33, grifos nossos)

Os usuários dessa política, que vivenciam as duras expressões da questão social, tornam-se público-alvo mediante o processo de exclusão de ordem social e material. Resgata-se aqui a gênese da Assistência Social, em que o acesso aos serviços assistenciais teve relação direta com a posição ocupacional do indivíduo, ou seja, sua condição de não cidadão, no sentido de não possuir um trabalho (legalmente reconhecido) que lhe garantisse um sustento digno que condicionou o acesso à Assistência Social.

A esfera jurídica delimitou, nesse período, a partir do reconhecimento formal do trabalho (não em sua totalidade, com a exclusão de trabalhadores rurais e informais, por exemplo) quais categorias profissionais teriam direitos assegurados a partir do referido legalismo. Cabe sinalizar que este reconhecimento de determinadas categorias profissionais está intrinsecamente vinculado ao período de acumulação capitalista no país, em que

marítimos e ferroviários são os pioneiros do processo. A gênese da política se refaz na contemporaneidade e nos possibilita mirar a situação dos trabalhadores informais, que, por sua vez, são o público da Assistência Social (catadores de lixo, diaristas, trabalhadores da construção civil, dentre tantos outros).

A assistência neste sentido cumpre o papel chave de atender ao público que em regra não é atendido, porém de modo subsidiário em relação às demais políticas sociais tendo em vista a menor destinação de recursos para a assistência em comparação com as demais políticas da seguridade social.

Se compararmos os gastos públicos com a função Assistência Social em relação ao Produto Interno Bruto – PIB medido a preços de mercado pelo IBGE, notaremos uma ampliação significativa da participação. Em 2002, o PIB medido foi de R\$ 1.346.028 milhão, dos quais 0,74% refere-se a essa área. Em 2003, o PIB alcançou R\$ 1.514.924 milhão, sendo 0,81% relativo aos gastos dos governos com a política de Assistência Social. Quando se compara as despesas com Assistência Social em relação ao total gasto com a Seguridade Social, em cada esfera de governo, que inclui os totais de despesas com Saúde, Previdência e Assistência Social, efetuada em cada âmbito, observa-se que nos Estados e Distrito Federal, a média foi de 5,50% em 2002 e 5,38% em 2003. Entretanto, variou entre os Estados o Distrito Federal de 1,2% a 25,3%, em 2002, e de 0,75% a 34,9%, em 2003. Nos Municípios, agregados por Estados e Distrito Federal, a média foi de 10,86% em 2002 e 10,81% em 2003. (PNAS, 2004, p. 27)

Será mediante categorias de proteção social – proteção social básica e proteção social especial – que a PNAS se organizará. A proteção social básica tem como objetivos “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004, p. 34). Compõe essa proteção o Benefício de Prestação Continuada (BPC):

O BPC constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, tendo sido um direito estabelecido diretamente na Constituição Federal e posteriormente regulamentado a partir da LOAS, dirigido às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, observado, para acesso, o critério de renda previsto na Lei. Tal direito à renda **se constituiu como efetiva provisão que traduziu o princípio da certeza na assistência social, como política não contributiva de responsabilidade do Estado**. Trata-se de prestação direta de competência do Governo Federal, presente em todos os Municípios. (PNAS, 2004, p. 34, grifo nosso)

O BPC possibilita aos sujeitos deficientes físicos ou mentais e idosos acima de 65 anos que não tenham condição de prover seu sustento, nem de tê-lo provido por sua família, a

garantia de um salário mínimo. Aqui de fato se materializa o caráter não contributivo dessa política e de responsabilidade estatal.

A norma vislumbra avanços no que compete ao benefício, atualmente o critério de renda para a concessão do BPC é de ¼ do salário mínimo per capita na família. Assim, faz-se necessário “aprimorar as questões de acesso à concessão, visando uma melhor e mais adequada regulação que reduza ou elimine o grau de arbitrariedade hoje existente e que garanta a sua universalização” (PNAS, 2004, p. 34).

Os serviços de proteção social básica “serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de Assistência Social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de Assistência Social” (PNAS, 2004, p. 35).

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a **família** como **unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade**, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que **visam a convivência, a socialização e o acolhimento**, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a **promoção da integração ao mercado de trabalho**. (PNAS, 2004, p. 36, grifos nossos)

Isso ocorrerá por meio de “Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens; Centros de informação e de educação para o trabalho” é que tais serviços se efetivarão (PNAS, 2004, p. 36).

Destaca-se aqui o fato de essa política acontecer em parceria com organizações e entidades de Assistência Social, de modo a vislumbrar uma inserção no mercado de trabalho enquanto *modus operandi* de enfrentamento da pobreza. Trata-se aqui de uma adequação desta pobreza à ordem e não a erradicação da mesma. Somente o fim do trabalho, como posto nessa sociabilidade, enquanto trabalho gerador de mais-valia, é que possibilitará o fim da geração de miséria e pobreza.

A norma reconhece “privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda” (PNAS, 2004, p. 36), mas não problematiza a raiz de tais privações, desigualdades e concentração de renda.

Ao abordar a outra categoria de proteção social, a especial²², a norma define exclusão social como um “processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal apresenta-se heterogênea no tempo e no espaço” (PNAS, 2004, p. 36).

A realidade brasileira nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social. Percebe-se que estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos. (PNAS, 2004, p. 36)

A legislação expressa o corte de classe das refrações da questão social sem realizar o devido debate de classe. Propõe uma lógica inversa a do capital, a solidária, diante de tal questão: “Assim, as linhas de atuação com as famílias em situação de risco devem abranger desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua **inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade**” (PNAS, 2004, p. 37, grifo nosso).

A garantia dessa “proteção”, que é concebida como um direito, faz-se por meio do aparato jurídico: “Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo” (PNAS, 2004, p. 38). O vínculo entre a esfera política e a jurídica aqui se materializa, ou seja, a própria norma prevê que é necessário acionar o sistema de garantia de direito – Poder Judiciário, Ministério Público – para implementar as prerrogativas presentes na PNAS.

A Proteção Social Especial se divide em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade. São considerados “serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos” (PNAS, 2004, p. 38). Através de serviços de “orientação e apoio sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação de

²² A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (...) A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos (PNAS, 2004, p. 37-38).

deficientes; Medidas socioeducativas em meio-aberto²³” é que se realizará a proteção de média complexidade.

Os serviços implementados na Proteção Social Especial de Média Complexidade se pautam, em grande parte, no atendimento das demandas sociais imediatas – Plantão Social; Abordagem de Rua; Cuidado no Domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação de deficientes; Medidas socioeducativas em meio-aberto. No plano legal, a delimitação desses serviços de proteção aparenta se alinhar a constituição da PNAS na medida em que é funcional à sociabilidade capitalista, na perspectiva do enquadramento das mazelas sociais, como uma proteção social que está aquém dos reais interesses dos usuários.

No que diz respeito à Proteção Social Especial de Alta Complexidade – que se diferencia da proteção anterior por atuar em situações em que os vínculos familiares e comunitários foram rompidos –, esta garante proteção integral: “moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (PNAS, 2004, p. 38). Por meio do “Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (...); Trabalho protegido” é que será prestada a referida proteção (PNAS, 2004, p. 39).

Na alta complexidade da Proteção Social Especial, avança-se em relação à média complexidade por se pautar na garantia das condições materiais de existência: moradia, alimentação, higienização e trabalho. Essa proteção se faz integral mediante a condição de rompimento de vínculos familiares, ou seja, é a família a responsável em primeira instância por essa proteção.

O próximo tópico da PNAS diz respeito à “Gestão da Política Nacional de Assistência Social na Perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. Sobre o “Conceito e Base de Organização do SUAS”, dispõe:

O SUAS, cujo **modelo de gestão é descentralizado e participativo**, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, **gestão compartilhada, co-**

²³ Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida.

financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS, 2004, p. 39, grifos nossos)

O SUAS tem como eixos estruturantes: Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; Participação Popular; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação. Já os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional (PNAS, 2004, p. 39).

A **Vigilância Social** refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social e violação de direitos. Tal referencial avança no sentido na incorporação e padronização dos registros no âmbito da Assistência Social, uma vez que a análise desses dados possibilitará o maior conhecimento do seu público-alvo, bem como apontará as persistentes lacunas nesse âmbito.

A **Proteção Social** relaciona-se à:

(...) **segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia:** através de benefícios continuados e eventuais; **segurança de convívio ou vivência familiar:** através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social; **segurança de acolhida:** ações, cuidados, serviços e projetos (...) proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo. (PNAS, 2004, p. 40, grifo nosso)

Sob a lógica vigente, em que garantias e seguranças para com a classe que vive do trabalho, não compõem o rol de atuação do estado capitalista dependente – haja vista o “exército permanente de reserva” em que os indivíduos sequer têm a possibilidade de acessar o mundo do trabalho, para além dos vínculos trabalhistas precarizados, terceirizados, explorados em dimensão escravocrata –, ao se pautar em um nível de segurança, tal premissa na PNAS pode representar uma potencialidade no campo das necessidades da classe trabalhadora.

Sobre essa possível potencialidade cabe problematizar: a segurança de autonomia se viabiliza com a transferência de renda? A segurança de vivência familiar, assim como a segurança de acolhida, reestabelece os vínculos pessoais e a autonomia individual?

Tais questionamentos nos remetem à crítica à esfera jurídica; ou seja, as premissas do texto legal, as “seguranças em pauta”, não possuem bases concretas exequíveis. Mesmo no plano abstrato da norma, não se discute a origem de tais “inseguranças” nem se vislumbra o findar das mesmas. A potencialidade das seguranças apregoadas na PNAS se alinha deste modo a uma administração das mazelas sociais.

Já a **Defesa Social e Institucional** define que a proteção social deve ser organizada de forma a “garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa” (PNAS, 2004, p. 40). São os direitos relativos a:

Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; **Direito ao tempo**, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade; **Direito à informação**, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; **Direito do usuário ao protagonismo** e manifestação de seus interesses; **Direito do usuário à oferta qualificada de serviço**; **Direito de convivência familiar e comunitária**. (PNAS, 2004, p. 40, grifos nossos)

Ao definir o direito do usuário a um atendimento digno, com o devido “tempo” de atendimento, a norma reproduz a lógica vigente, dado que a perspectiva do trabalho se pauta no tempo “livre”, com o fim da extração de mais-valia.

A PNAS preza pelo protagonismo do sujeito, com a manifestação de seus interesses, traço que aponta para o rompimento com a visão estigmatizante e tuteladora (que recompõe elementos da gênese dessa política) acerca do público-alvo da Assistência Social. Entretanto, a forma como a política prevê a prestação de tais atendimentos possibilita alcançar um atendimento que, de fato, aconteça de acordo com as respectivas necessidades dos usuários?

O financiamento engessado da política – que tem como referencial o quantitativo de pessoas, ou seja, o repasse financeiro é feito a partir desse indicativo e não das situações reais de necessidade dos sujeitos – e a estipulação prévia e irrisória de “medidas de pobreza e miséria” são indicativos para a ausência de efetivação do referido ditame legal.

Na sequência da lei em voga, está o debate em torno de cada eixo estruturante do SUAS. No que concerne à **Matricialidade Sociofamiliar**, contextualizam-se os rebatimentos das transformações sociais na unidade familiar:

As reconfigurações dos espaços públicos, em termos dos direitos sociais assegurados pelo Estado Democrático de um lado e, por outro, dos constrangimentos provenientes da **crise econômica e do mundo do trabalho**, determinaram transformações fundamentais na esfera privada,

reassignificando as formas de composição e o papel das famílias. (PNAS, 2004, p. 40, grifo nosso)

A raiz da questão, aqui colocada como a crise econômica e do mundo do trabalho, são refrações do estágio atual do capitalismo. Para além da monopolização do capital em escala internacional, tem-se o processo de substituição do trabalho humano pelas máquinas. De acordo com Marx, as crises do capital – que têm rebatimentos diretos no mundo do trabalho – são cíclicas; ocorre que sob a égide do capitalismo monopolista, o processo de exploração do trabalho alcança proporções inimagináveis. Uma das respostas a “superexploração” do trabalho no Brasil é a implementação do SUAS, um sistema que tem a centralidade na família por concebê-la como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (PNAS, 2004, p. 41).

Embora a PNAS se pautar na proteção da unidade familiar com uma lógica desmercadorizada – “para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (PNAS, 2004, p. 41) –, vislumbra que a proteção oriunda da família não aconteça independente do contexto que esta se encontre – “as novas feições da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas, ou seja, às transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia” (PNAS, 2004, p. 41) – e rompa com a visão nuclear de família – “estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (PNAS, 2004, p. 41) –, a norma dispõe que **“nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social”** (PNAS, 2004, p. 41, grifo nosso).

Esse ponto é tomado como contradição interna da própria norma, pois, ao situar que **“as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família”** (PNAS, 2004, p. 41, grifo nosso), a PNAS se pauta na “perspectiva da família” e não na perspectiva de classes, na luta de classes.

(...) a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das **necessidades familiares** se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004, p. 42, grifo nosso)

Os “indicadores das necessidades familiares” tomados como base para o desenvolvimento da PNAS são, na verdade, os indicadores das necessidades de uma classe, a classe trabalhadora. Restringir o diagnóstico social do país à esfera familiar significa restringir a análise de conjuntura na qual essas famílias se inserem. É individualizar a questão social e conseqüentemente promover uma norma que atenda de modo fragmentado aos seus usuários.

O eixo seguinte da norma em análise, “Descentralização Político-Administrativa e Territorialização”, dispõe que:

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um **Conselho** de composição paritária entre sociedade civil e governo, do **Fundo**, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do **Plano** de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. Portanto, Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social. (PNAS, 2004, p. 43, grifos nossos)

Tal estrutura burocrática de fato descentraliza política-administrativamente a Assistência Social de acordo com as especificidades de cada território? Para avançar nessa questão, adentremos na forma como a descentralização está prevista.

A cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, cabe “coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações”. A vertente territorial se faz necessária mediante o “alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 Municípios” (PNAS, 2004, p. 43). A descentralização se efetiva com:

(...) transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação. (PNAS, 2004, p. 43)

A norma prevê a “transferência do poder de decisão” ao passo que preza pela “coordenação e as normas gerais à esfera federal”. Para além da contradição desse ponto no próprio texto legal, recompõe-se o elemento da gênese das políticas públicas no Brasil, enquanto políticas extremamente centralizadas e ditadas pela esfera federal, que, além de

aglutinar poderes de decisão a serem seguidos pelas demais esferas (estaduais e municipais), detém historicamente maior aporte financeiro. A transferência de responsabilidades, ao que se lê “poder de decisão”, não prevê a transferência legal da instituição de um piso referente ao repasse financeiro que subsidie tais decisões.

Associado a esse eixo está a intersetorialidade: “Torna-se necessário constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas” (PNAS, 2004, p. 44). Para além de prever um trabalho intersetorial, na dimensão pública, entre diferentes políticas sociais, a PNAS tem um recorte intersetorial ao se pautar na parceria com entidades da sociedade civil para implementar essa política. Retoma-se aqui o engendramento da Assistência Social, marcado pela presença de instituições de cunho religioso e benemerente enquanto “prestadoras de serviço”. Transpor esse traço histórico para uma compreensão intersetorial da assistência como uma política pública é um desafio que não é problematizado na presente norma.

Outro eixo, “Novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil”, remete à participação da sociedade civil “através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis” (PNAS, 2004, p. 46).

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o **Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política**. Por outro lado, a **sociedade civil participa como parceira**, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. (...) No entanto, **somente o Estado** dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade. (PNAS, 2004, p. 47-48, grifos nossos)

No modo de produção social vigente, o Estado é tomado como o único detentor da capacidade de estruturar e coordenar áreas transpostas em políticas públicas. Em um estágio avançado de sociedade, o Estado não será mais necessário, uma vez que os próprios trabalhadores construirão a sua auto-organização.

Desaparecidas no curso de desenvolvimento as diferenças de classes e concentrada toda a produção nas mãos dos indivíduos associados, o poder público perde o caráter político. Em sentido próprio, **o poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de uma outra**. Se o proletariado na luta contra a burguesia, necessariamente se unifica em classe, por uma revolução se faz classe dominante e como classe dominante suprime

pela força as velhas relações de produção, então suprime, juntamente com estas relações de produção, as condições de existência da oposição de classes em geral e, com isto, o seu próprio domínio de classe. Em lugar da velha sociedade burguesa, com as suas classes e antagonismos de classes, surge uma associação em que o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos. (MARX e ENGELS, 1998, p. 205, grifo nosso)

Na perspectiva marxista, a classe proletária é o ator central no processo de revolução social e construção de outra sociedade. Na norma em análise, os usuários da política de Assistência Social – classe proletária – são colocados como parceiros complementares do estado. A PNAS justifica a necessidade da parceria com a sociedade civil, ao contextualizar que

(...) a história das políticas sociais no Brasil, sobretudo, a de assistência social, é marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros. A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações. (PNAS, 2004, p. 47 - 48)

Essa proposta se vincula à reforma do estado brasileiro, a reforma gerencial que se pauta na descentralização, na delegação de autoridade. De acordo com Bresser Pereira (1996, p. 14) “os estados modernos contam com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos, e a produção de bens e serviços para o mercado”.

O **núcleo estratégico** é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo Parlamento, pelos Tribunais, pelo Presidente ou Primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis. As **atividades exclusivas** são aquelas que envolvem o poder de Estado. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos — as tradicionais funções do Estado —, e também as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social. Os **serviços não-exclusivos** são os serviços que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal. Este setor compreende os serviços de educação, de saúde, culturais e de pesquisa científica. Por fim, o setor de **produção de bens e serviços** é formado pelas empresas estatais. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 14-15, grifos nossos)

Nessa perspectiva, a Assistência Social está posta enquanto “serviço não exclusivo” provido pelo Estado: “É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais – ONGs, Organizações Governamentais – OGs e os segmentos empresariais” (PNAS, 2004, p. 48).

No caso da assistência social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OGs e, ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. E aqui está um grande desafio a ser enfrentado pelo Plano Nacional, que será construído ao longo do processo de implantação do SUAS. (PNAS, 2004, p. 48)

Para além da discussão acerca da viabilidade da transição “do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos”, está o fato de, ao entender a questão como um desafio e prever o enfrentamento do mesmo, a PNAS não antevê como esse processo se dará, ao que indica que tal questão seja posta enquanto um preceito restrito ao plano do fetiche jurídico.

O eixo posterior, “Financiamento”, discorre que a “Constituição Federal de 1988, marcada pela intensa participação da sociedade no processo constituinte, optou pela articulação entre a **necessidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico** e um regime de proteção social” (PNAS, 2004, p. 48, grifo nosso). A questão que se coloca diante da afirmativa é: qual o novo modelo de desenvolvimento previsto e articulado com o sistema de proteção social?

Avancemos na análise da lei a fim de esmiuçar se este modelo de “desenvolvimento protetivo” será adiante tratado:

Com base nessa definição, o financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social. (PNAS, 2004, p. 49)

O SUAS conta com a previsão de recursos das três esferas de governo, “O financiamento deve ter como base os diagnósticos socioterritoriais apontados pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social” (PNAS, 2004, p. 49). No entanto, a forma tradicional de financiamento da política de Assistência Social se constitui em entrave ao modelo de financiamento prezado pela PNAS:

(...) são as emendas parlamentares que financiam ações definidas desarticulada do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo. Isso em âmbito federal, de forma desarticulada do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo. Isso se dá, muitas vezes, pela não articulação entre os poderes Legislativo e Executivo no debate acerca da Política Nacional de Assistência Social, o que se pretende alterar com a atual proposta. (PNAS, 2004, p. 48)

Esse aspecto apresentado pela norma avança ao reconhecer os históricos entraves na questão do financiamento estatal para as políticas públicas, visto que não existe gestão pública exequível sem o devido subsídio financeiro. Aqui é recorrente a relação entre política e direito: a despeito do que preza a lei, na qual vigora toda uma estrutura descentralizada e participativa de financiamento, a esfera federal, centralizadora do capital nacional e, conseqüentemente, centralizadora de poder, atua por meio de emendas parlamentares. A norma é, portanto maleável aos interesses políticos.

Ainda deve ser ressaltado no modelo de financiamento em vigor, a fixação de valores per capita, que atribuem recursos com base no número total de atendimentos e não pela conformação do serviço às necessidades da população, com determinada capacidade instalada. Essa orientação, muitas vezes, leva a práticas equivocadas, em especial no que tange aos serviços de longa permanência, que acabam por voltar-se para a manutenção irreversível dos usuários desagregados de vínculos familiares e comunitários. (PNAS, 2004, p. 50)

Um modelo de financiamento engessado condiciona que a prestação de serviços e benefícios de uma política pública, também, assim seja. Para além desse enquadramento – financiamento pautado no número de pessoas e não nas necessidades das mesmas – não viabilizar a premissa da territorialização, pois as especificidades do território não são preponderantes no que tange a questão orçamentária, prevalece a ausência de um teto legal de repasse financeiro para a área da Assistência Social:

Ainda compõe o rol das propostas da Política Nacional de Assistência Social a negociação e a assinatura de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e de educação, recursos de 6,02% do orçamento da Seguridade Social

para a Assistência Social. (...) recomenda-se que Estados, Distrito Federal e Municípios invistam, no mínimo, 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área. (PNAS, 2004, p. 50)

A questão da implementação de um teto mínimo para a política fica no âmbito da recomendação e não da exigência legal. Conforme examinado no presente eixo, o “financiamento” proposto na PNAS não discorre sobre a articulação com o novo modelo de desenvolvimento econômico previsto, assim como não se vincula ao sistema de proteção social, uma vez que se restringe, como mencionado, ao nível de orientação legal e não vai além disto.

No que diz respeito ao eixo estruturante, “Controle Social” no SUAS, “os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo” (PNAS, 2004, p. 51).

As **conferências** têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado. (...) Os **conselhos** têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a **definição dos critérios de partilha dos recursos**, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros. (PNAS, 2004, p. 51-52, grifos nossos)

Ao conceber a sociedade civil como parceira na PNAS, a norma se pauta na construção de consensos entre o Estado e a sociedade civil nos espaços institucionalizados de participação social – conferências e conselhos:

As **alianças da sociedade civil com a representação governamental** são um elemento fundamental para o **estabelecimento de consensos**, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças. (PNAS, 2004, p. 52, grifos nossos)

As arenas institucionalizadas de participação social, ao prezar pela construção de consensos, se constituem em estruturas que potencializam ou que limitam os interesses da classe trabalhadora?

Segundo Paço Cunha e Rezende,

(...) os limites da forma política brasileira são erigidos pelo processo particular de entificação do capitalismo no Brasil. Aqui se encontra um dos obstáculos mais perversos, pois torna o digno impulso de participação popular na burocracia estatal um exercício da vontade relativamente impotente mediante as condições objetivas e subjetivas presentes. (PAÇO-CUNHA e REZENDE, 2015, p. 7)

De acordo com a norma em análise, a participação dos usuários nos conselhos de Assistência Social é um desafio que se relaciona aos seus primórdios, que só em 1988 foi elevada à categoria de política pública.

A concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “*assistiam*” e se pronunciavam em seu nome. Como resultado, esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos. (PNAS, 2004, p. 52)

O engendramento da Assistência Social se reatualiza ao vislumbrar uma parceria com a sociedade civil que resulte em consensos. A tutela das entidades prestadoras de serviço para com seus usuários é convertida na tutela estatal em relação aos trabalhadores e público-alvo dessa política.

Apresenta-se como forma de reverter tal conjuntura a-participativa, a necessidade de “formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social” para que esta política “seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários” (PNAS, 2004, p. 53). A partir disso, a questão que se coloca é: o foco na capacitação dos atores envolvidos é resolutivo a despeito da alteração estrutural desta política?

Ora, a consciência social dos sujeitos está diretamente relacionada às condições objetivas dadas. Ao passo que a política de Assistência Social se apropria de elementos de sua gênese (como a questão da prestação da Assistência Social por entidades da sociedade civil, o que reatualiza a lógica da benemerência, avessa à perspectiva do direito social), reproduz diretamente as bases concretas para uma consciência social relegada a tal conformação, gerando uma lógica dual: uma “consciência” é difundida no nível legal e no âmbito estatal e outra se reproduz no âmbito das organizações sociais prestadoras da política de Assistência Social.

Sobre a relação existente entre a formação da consciência social e a materialidade da vida humana, a diferenciação de Mészáros (2008, p. 89) sobre consciência de classe contingente e consciência necessária – “enquanto a primeira percebe simplesmente alguns aspectos isolados das contradições a última as compreende em suas inter-relações, isto é, como traços necessários do sistema global do capitalismo” – se faz oportuna na questão da “capacitação dos atores da política de Assistência Social”. Por ter como foco a formação e capacitação destes atores é que a “Política de Recursos Humanos”, é um eixo prioritário na legislação:

O tema recursos humanos não tem sido matéria prioritária de debate e formulações, a despeito das **transformações ocorridas no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, implicando precarização das condições de trabalho e do atendimento à população**. A inexistência de debate sobre os recursos humanos tem dificultado também a compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política. (PNAS, 2004, p. 53, grifo nosso)

Aqui a norma aponta para o não descolamento do perfil dos profissionais da assistência do processo de reestruturação do estado, da conjuntura econômica. No entanto defende-se que,

O plano de carreira, **ao contrário de promover atraso gerencial e inoperância administrativa**, como alguns apregoam, “se bem estruturado e corretamente executado é uma garantia de que o trabalhador terá de vislumbrar uma vida profissional ativa, na qual a **qualidade técnica e a produtividade** seriam variáveis chaves para a construção de um sistema exequível”. (PNAS, 2004, p. 55, grifos nossos)

Conforme colocado na norma, a Política de Recursos Humanos reconhece a conjuntura de reforma do Estado e dos impactos no mundo do trabalho, mas não rompe com as premissas gerenciais alusivas a “qualidade técnica e a produtividade”; ao contrário, supõe-as.

De acordo com a PNAS, “a concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho” (PNAS, 2004, p. 54).

A participação e o controle social sobre as ações do Estado, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, também requer dos trabalhadores um arcabouço teórico técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política **na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações**. (PNAS, 2004, p. 55, grifo nosso)

Destaca-se neste ponto o foco na figura do trabalhador, enquanto o protagonista e viabilizador da concepção da Assistência Social como uma política pública pautada na participação social. A formação dos profissionais da área atrelada à construção dessa participação garantirá a autonomia e o protagonismo dos seus usuários? Avancemos na análise do texto legal com intuito de contribuir com a questão posta:

Valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de **qualidade com transparência** e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público, esta deve ser a perspectiva de uma política de recursos humanos na assistência social, com ampla participação nas mesas de negociações. (PNAS, 2004, p. 55, grifos nossos)

Ao se pautar no concurso público como forma de combater a precarização do trabalho, a norma avança no sentido de romper com o amadorismo genético da Assistência social. Entretanto, uma gestão do trabalho pautada em qualidade e transparência aponta para a reafirmação dos preceitos gerenciais. Ao que parece, indica também que a Política de Recursos Humanos é uma medida administrativa que visa a gerar maior qualidade no trabalho social, que, entretanto, não possui a potencialidade de gerar autonomia aos usuários da política mediante a maior qualidade dos serviços defendida. A perspectiva do trabalho se pauta em uma autonomia que seja construída pelos próprios trabalhadores – usuários da política de assistência – uma vez que a crítica à dimensão política nos possibilita entrever a ausência de potencialidade de uma autonomia coordenada pela esfera estatal.

O tópico seguinte na PNAS é sobre “A Informação, o Monitoramento e a Avaliação”, que diz respeito às

Ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Trata-se, pois, de construção

prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação. (PNAS, 2004, p. 55)

Demarca-se a construção descentralizada e participativa do presente eixo. “O que se pretende claramente com tal deliberação é a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil” (PNAS, 2004, p. 56). Através da

(...) construção de um sistema de informações com vistas à ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos da área, contribuindo para o exercício dos direitos da cidadania; utilização de indicadores para construção do Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados da Política Nacional de Assistência Social; e implementação do sistema de acompanhamento da rede socioassistencial. (PNAS, 2004, p. 56)

Ao se pautar na **democratização da política**, na **disseminação da informação pública** e na **construção de indicadores** de impacto da ação da política e das condições de vida de seus usuários (PNAS, 2004), vislumbra-se produzir informações e conhecimento que “garanta novos espaços e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis, através de indicadores, e que incida em um real avanço da política de assistência social para a população” (PNAS, 2004, p. 58).

A Assistência Social, originalmente marcada pela não condição de política pública, em que vigorou a prestação de serviços pontuais, atendimentos de demandas imediatas, ações fragmentadas, historicamente contou com registros restritos a instituições prestadoras de serviço. O presente eixo progride ao se debruçar sobre os sujeitos e suas respectivas demandas sociais; ou seja, a partir de tais registros será possível conhecer, planejar e avaliar a política de Assistência Social. Entretanto conforme já sinalizado, os ditames “níveis de eficiência” e “qualidade mensuráveis” indicam premissas para uma burocratização gerencial da política em voga.

Em seguida, têm lugar as considerações finais da PNAS,

Tendo em vista que a política de Assistência Social sempre foi espaço privilegiado para operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, considera-se a **erradicação da fome** componente fundamental nesse propósito. A experiência acumulada da área mostra que é preciso **articular distribuição de renda com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias**. (PNAS, 2004, p. 59, grifos nossos)

No decorrer do texto em análise, é explícito o enfoque nos serviços e benefícios de distribuição de renda. Embora coloque os projetos de geração de renda como aspecto trabalhado na PNAS, esse eixo não é esmiuçado, não possui uma padronização em nível federal, diferentemente da organização referente a distribuição de renda. Isso faz com que a questão da geração de renda se desenvolva de modo desarticulado, atendendo a demandas segmentadas e não fazendo o necessário debate da questão da geração de renda e com a ausência de proposições sobre esta dimensão em nível nacional. Por outro lado, relacionada a esse argumento está a previsão das áreas de interação da PNAS com as demais políticas:

É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS, novo modelo de gestão da política de assistência social, com a **política de segurança alimentar** e a **política de transferência de renda**, constituindo-se, então, uma Política de Proteção Social no Brasil de forma integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade. (PNAS, 2004, p. 59, grifo nosso)

Chama atenção nesse ponto a não previsão de articulação da própria Seguridade Social, composta pela Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Para além disso, o viés de uma política pobre voltada para pobre aqui se confirma, ao ter como foco a segurança alimentar e a transferência de renda. A “geração do trabalho” é simplesmente ignorada, a política referente ao mundo do trabalho, a Previdência Social, não é sequer mencionada.

Destaca-se a potencialidade creditada às políticas de segurança alimentar e de transferência de renda, uma vez que é vinculada a elas a garantia da “sustentabilidade e o compromisso com a democracia e a civilidade”. Tais necessidades imediatas, alimentação e renda, são de fato essenciais.

(...) os homens têm de estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, pois, a produção dos meios para a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material, e este é, sem dúvida, um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, assim como há milênios, tem de ser cumprida diariamente, a cada hora, simplesmente para manter os homens vivos. (MARX e ENGELS, 2007, p. 33)

A questão que se coloca é: atender a tais necessidades é sinônimo de se alcançar a sustentabilidade, a democracia, a civilidade? Pela perspectiva do trabalho, as políticas de redistribuição de renda e segurança alimentar encontram-se na esfera das necessidades imediatas da classe trabalhadora e não no campo dos interesses reais da mesma. A produção

da vida material é coletiva, e os seus frutos são apropriados privadamente; logo, a questão da satisfação de tais necessidades está no nível de redistribuição das mercadorias, o que não altera a estrutura que engendra a fome e a ausência de renda.

Ao construir uma análise da Assistência Social brasileira, que não se reduz a questão da renda, a PNAS reconhece a “ausência do Estado” na prestação de serviços públicos, relaciona o “acesso à educação” ao acesso à renda, assim como as “privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, e compreende a pobreza enquanto associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda”. Dessa forma, a norma apresenta um olhar crítico sobre a realidade brasileira, embora não debata o cerne da questão: a geração de tais apontamentos, da mesma forma que não prevê o fim das ausências de estado, de renda, educação, privações, desigualdades, etc.

A norma apregoa proteções sociais (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de Média e Alta Complexidade), garantia de seguranças (de rendimentos; acolhida; vivência familiar ou a segurança do convívio), assim como a geração de emprego e renda, e a universalização dos direitos sociais. Concomitantemente, pauta-se em “medidas de pobreza”, “mínimos sociais”, articulação de consensos nos espaços de participação social, centralidade na família.

Para além das contradições internas da PNAS, apontadas nesta seção, a grande questão que se coloca é: diante de tais contradições qual é a perspectiva predominante desta política?

Diante do foco dado, por exemplo, à transferência de renda em relação à geração de emprego e renda, este é um aspecto que nos possibilita visualizar as respostas às expressões da questão social que tal política abarca. Embora haja previsão legal de geração de emprego e renda, o foco na legislação se dá em relação à delimitação de programas e serviços de transferência de renda, que por sua natureza não “geram” emprego e renda, mas condicionam uma aceitação social das condições de vida do seu público-alvo. Tal entendimento não resulta na apreensão da “geração de emprego e renda”, enquanto a premissa legal que tem a potencialidade de materializar os interesses da classe trabalhadora, tendo em vista que as relações materiais de existência permanecem intactas. Esse apontamento nos possibilita apreender o aprofundamento da questão social, o fracasso do capitalismo, que, diante da impossibilidade de gerar emprego e renda, utiliza a medida administrativa da redistribuição de renda.

Dizer isso não significa descartar a importância dessa política; ao contrário, ao se ter ciência da sua centralidade no estágio capitalista vigente, é sinalizar a potencialidade por

essência da PNAS. Tal questão remete à crítica à dimensão política, enquanto dimensão limitada no que concerne aos interesses da classe proletária.

(...) a revolução parcial, *meramente* política, que deixa de pé os pilares do edifício. Qual a base de uma revolução parcial, *meramente* política? Apenas esta: uma *seção da sociedade civil* emancipa-se e alcança o domínio universal: uma determinada classe empreende, a partir da sua *situação particular*, uma emancipação geral da situação. Tal classe emancipa a sociedade como um todo, mas só no caso de a totalidade da sociedade se encontrar na mesma situação que esta classe; por exemplo, se possuir ou facilmente puder adquirir dinheiro ou cultura. (MARX, 2005, p. 154)

Na emancipação parcial (política) uma classe social ascende ao poder e coloca os seus interesses como universais, o que representa essencialmente a alternância de uma classe dominante por outra. Pela lógica ilimitada do trabalho, as esferas política e jurídica são um meio, mas não um fim para a realização dos interesses coletivos.

(...) por fim, de uma esfera que não pode emancipar-se a si mesma nem se emancipar de todas as outras esferas da sociedade sem emancipá-las a todas - o que é, em suma, *a perda total* da humanidade, portanto, só pode redimir-se a si mesma por uma *redenção total* do homem. A dissolução da sociedade, como classe particular, é o *proletariado*. (MARX, 2005, p. 156)

A partir da análise imanente da PNAS, elencam-se pontos (conforme discutidos anteriormente) que avançam em relação à gênese da Assistência Social e outros que resgatam características de tal engendramento, assim como se constata a centralidade dessa política no âmbito da Seguridade Social, para além do processo de “assistencialização” das políticas sociais. O foco na política de Assistência Social, especialmente nos programas de transferência de renda, demarca um estágio do capital em que a função social da PNAS se faz essencial como meio de consenso social e resposta a dinâmica de superexploração do trabalho, enquanto modo de acumulação capitalista. Ademais, as contradições internas presentes na legislação, a análise em sua totalidade da norma, nos possibilita constatar que a PNAS representa um instrumento de administração e condicionamento da pobreza e não possui potencialidade para sequer tensionar a ordem vigente.

Tendo em vista a compreensão das lacunas presentes no próprio âmbito jurídico, e do entendimento das lacunas existentes no interior do texto legal da PNAS, é que se acentua a necessidade de tomar a política em questão pela perspectiva do trabalho. A lógica aqui defendida se constitui enquanto potencialidade real de tensionar a estrutura social vigente.

Portanto, será a partir do entendimento da consciência da sua condição de classe – o que institui o proletariado “não é a pobreza *naturalmente existente*, mas a pobreza *produzida artificialmente*, não é a massa do povo mecanicamente oprimida pelo peso da sociedade, mas a massa que provém da *desintegração aguda* da sociedade e, acima de tudo, da desintegração da classe média” (MARX, 2005, p. 156) – de “classe para si” que a perspectiva do trabalho se materializará.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de Assistência Social é concebida no presente trabalho enquanto uma conquista da classe trabalhadora, assim como um instrumento que é funcional à ordem social vigente. A tese fundamental que perpassa todo o estudo é a de que a política de Assistência Social reflete as necessidades da classe trabalhadora segundo os interesses das classes dominantes, mas apenas o interesse da classe dominada, a lógica onímota do trabalho, pode colocar como horizonte a superação de todas as classes e, de fato, tensionar as relações existentes.

A fim de construir uma análise marxista da política de Assistência Social brasileira é que a perspectiva do trabalho foi tomada como lógica efetivamente transformadora da realidade para se realizar a pesquisa. Dessa forma, colocou-se como questão central deste estudo: discutir em que medida a política de Assistência Social no Brasil foi erigida sob a lógica onímota do trabalho. Pautar-se nessa lógica é ser radical e “Ser radical é agarrar as coisas pela raiz. Mas, para o homem, a raiz é o próprio homem. (...) é a revolução *radical*, a emancipação *humana universal* (MARX, 2005, p. 154).

A emancipação radical, portanto, não é a mera alteração da política ou do direito, é a transformação das relações reais da sociedade. Nesse sentido é que, a partir do debate acerca da constituição dessa política no país, dos limites inerentes à própria dimensão política e jurídica é que a PNAS e a LOAS foram tomadas enquanto objetos ideológicos. Com base no estudo da gênese e da “função social” que a política de Assistência Social desempenha, tem lugar a análise imanente da política em voga.

A partir da premissa de que a política de Assistência Social somente tem potencial de tensionar as contradições se perspectivada pela lógica do trabalho, faz-se necessário reiterar que a transformação social que essa perspectiva enseja não se constitui no direito ao trabalho, compreendido como um engodo legalista e repleto de contraditoriedade, uma vez que o trabalho (assalariado, alienado, explorado) é a fonte de extração e sustento, portanto, do modo de produção social capitalista.

A incoerência (pela perspectiva do trabalho e não pela ótica do capital) é a persistência da apropriação privada da riqueza produzida socialmente. Nesse sentido, não se defende na perspectiva em tela a apropriação coletiva da riqueza que se transpõe em ordem funcional

(aos interesses do capital) e pífia (aos interesses dos trabalhadores) na redistribuição de renda, mas, sim, na redistribuição dos meios de produção. Tal apropriação coletiva dos meios de produção é a premissa real para o mínimo de desenvolvimento humano entrevisto na PNAS.

A história já nos mostrou que o sistema de metabolismo social do capital, que pudesse ser efetivamente controlado e regulado, num compromisso entre capital e trabalho, mediado pelo Estado – *Welfare State* – se constituiu como uma ilusão temporária. Ou seja, pensar uma política de Assistência Social que, norteadas por interesses trabalhistas, tenha como defesas centrais o pleno emprego e uma política compensatória, constitui uma proposta “eficiente” em curto prazo.

A redistribuição de renda, na qual se pauta a política de Assistência Social, remete à funcionalidade dessa norma à ordem vigente, uma medida paliativa, que se enquadra enquanto necessidade da classe operária e que demarca um estágio tal do capitalismo financeiro, em que um programa de transferência de renda se torna uma medida administrativa eficiente (*cash* em espécie para aquecer a economia). Contudo, a política que de fato tensiona a estrutura vigente requer trabalhadores que estejam à frente da construção dessa política e que não se restrinjam a ela, que a política seja meio, mas não fim, que as propostas trabalhistas se pautem nos interesses reais destes, nos interesses ligados à construção de uma nova sociabilidade. A dificuldade, que não é menor, encontra-se também no próprio terreno jurídico o qual não parece servir como mediação efetiva para esse fim sem ser, por isso, descartável.

No contexto brasileiro, a transferência do valor e a superexploração do trabalho são pontos-chaves de nossa história que inviabilizam (e não só) uma política social condizente com todas as demandas da classe trabalhadora. Questões estruturais dessa ordem ratificam a necessidade de se defenderem medidas administrativas que avancem em suas proposições, ou seja, que a classe oprimida tenha os seus interesses (e não apenas suas necessidades) referendados nestes meios legais enquanto construtores e condutores (para além de participantes) de uma política de Assistência Social tomada como “metapolítica”.

O que se coloca como desafio na ordem do dia – no âmbito das políticas sociais brasileiras – é ultrapassar as conquistas construídas e avançar em propostas direcionadas aos limites da ordem instituída.

Têm de levar ao extremo as propostas dos democratas, os quais não se comportarão em todo o caso como revolucionários, mas como simples reformistas, e transformá-las em ataques diretos contra a propriedade privada; por exemplo, se os pequeno-burgueses propuserem comprar os caminhos-de-ferro e as fábricas, têm os operários de exigir que esses caminhos-de-ferro e fábricas, como propriedade dos reacionários, sejam confiscados simplesmente e sem indenização pelo Estado. Se os democratas propuserem o imposto proporcional, os operários exigirão o progressivo; se os próprios democratas avançarem a proposta de um [imposto] progressivo moderado, os operários insistirão num imposto cujas taxas subam tão depressa que o grande capital seja com isso arruinado; se os democratas exigirem a regularização da dívida pública, os operários exigirão a bancarrota do Estado. As reivindicações dos operários terão, pois, de se orientar por toda a parte segundo as concessões e medidas dos democratas. (MARX e ENGELS, 1982, p. 8)

Conforme nossa posição enunciada neste estudo acerca da democracia, da vigência da democracia representativa burguesa, ratifica-se a necessidade de a democracia ser exercida pela classe que efetivamente pode e precisa realizar a transformação social com vistas à superação das classes.

Na formação de uma classe que tenha *cadeias radicais*, de uma classe na sociedade civil que não seja uma classe da sociedade civil, de um estamento que seja a dissolução de todos os estamentos, de uma esfera que possua caráter universal porque os seus sofrimentos são universais e que não exige uma *reparação particular* porque o mal que lhe é feito não é um *mal particular*, mas o *mal em geral*, que já não possa exigir um título *histórico*, mas apenas o título *humano*; de uma esfera que não se oponha a consequências particulares, mas que se oponha totalmente aos pressupostos do sistema político. (MARX, 2005, p. 155)

O sistema político contemporâneo, a democracia burguesa, tem que ser tomada enquanto valor concreto pela classe trabalhadora. A proposta de uma política de Assistência Social pela perspectiva do trabalho tem que lutar no liame democrático, enquanto mediação.

Ou seja, se o instituído é garantir condições mínimas sociais – “A assistência social (...) provê os mínimos sociais” (BRASIL, 1993) – que avancem em condições máximas (e que se defina esta formulação); se o instaurado é uma política que atenda a população em situação de rua, mas que sequer vislumbre reverter esta situação (de morador de rua) é lutar para que este nível de aceitação social seja revertido (num primeiro momento no plano legal); se a legislação implementada se pauta no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, que se promova o debate de classe, das lutas de classe e não a otimização da pobreza; se o que se coloca como renda per capita para aquisição de um benefício é inferior a ¼ do salário mínimo que se avance na proposta de um salário mínimo.

Em tempo, defende-se o rompimento com a lógica organizacional da política de assistência, com o fim da transferência dos serviços públicos para o âmbito privado. Tal enfoque reconstitui elementos da gênese da Assistência Social, enquanto área desenvolvida por leigos, organizações religiosas e privadas. Reproduz-se, dessa forma, o “amadorismo” na Assistência Social em oposição à prestação de uma política pública oriunda de um Estado laico. Nas organizações da sociedade civil, a política de recursos humanos presente na PNAS, pautada na capacitação profissional que tem como premissa a concepção da política de Assistência Social como um direito social e na realização de concursos públicos a continuidade do trabalho desenvolvido na Assistência Social, não possui condições materiais para se realizar. A PNAS não prevê que tais exigências da política de recursos humanos se estendam as entidades prestadoras dos serviços da área.

O fim da prestação de serviços por organizações da sociedade civil não representará o desfecho dos embates público-privado; no entanto, tal possibilidade avança na proposta de criar espaços públicos que tenham maior potencial de viabilizar a luta de classes e assim se alinhar à perspectiva do trabalho pela modificação social.

A questão da descentralização, diretriz organizacional do SUAS, consubstancia-se em um engodo legalista – retomando a crítica da dimensão jurídica –, uma vez que a descentralização defendida nas legislações que regulamentam a Assistência Social – com a previsão legal de desconcentração de recursos, poder – restringe-se a uma defesa legal, enquanto característica do próprio direito, ao passo que se choca com pontos da própria norma que também preveem a definição de normas gerais, assim como o repasse financeiro da esfera federal para as demais esferas. Ora, se as normas gerais e o financiamento estão previstos como atribuições do âmbito federal, de qual descentralização efetiva a norma de pauta? Tal contradição explicita que a essência da questão da descentralização encontra-se apenas no plano abstrato do direito.

Para além da discussão acerca da prerrogativa jurídica que não se efetiva no próprio âmbito legal, é premente destacar a relação entre direito e política, que se consubstancia no campo da política de Assistência Social.

A interface do âmbito jurídico e da esfera política se materializa no tocante à questão do financiamento previsto na norma. A lei é maleável aos interesses políticos, uma vez que parte considerável do orçamento dessa política é definida por meio de emendas parlamentares. Para além da inexistência de um piso mínimo de repasse para a Assistência Social e de

“recomendações” legais referentes à questão do financiamento, a gestão financeira da política realizada via emendas parlamentares corrobora a crítica marxista à política e ao direito, realizadas neste trabalho. Tais dimensões se efetivam como expressão ativa da luta de classes vigente, enquanto esferas que reproduzem os interesses da classe dominante.

A premissa de que a política de assistência reflete a necessidade da classe trabalhadora segundo os interesses das classes dominantes se comprova na análise construída, uma vez que a perspectiva predominante da legislação em pauta é minimalista, com a roupagem de uma proteção social que, em sua essência, é a administração das expressões da questão social.

A política de Assistência Social vigente avançou (a análise histórica nos possibilita concluir isso) e tem muito a avançar enquanto legislação que se pautar nos interesses dos trabalhadores (categoria que inclui os que não têm mais, sequer acesso ao trabalho). O primeiro passo é a construção dessa proposta de política pelos maiores interessados, de modo que a luta dos trabalhadores não se restrinja ao campo dos direitos, mas usa-o enquanto meio, que não se constitui no limite ou fim da realização humana.

O movimento proletário é o movimento autônomo da imensa maioria no interesse da imensa maioria. O proletariado, a camada inferior da sociedade atual, não pode levantar-se sem fazer saltar toda a superestrutura de camadas que formam a sociedade oficial. (MARX e ENGELS, 2012, p. 196)

À proposta de uma política de Assistência Social sob a perspectiva do trabalho se impõem os limites da ordem do capital; só o rompimento com tal ordem possibilita vislumbrar a lógica do trabalho em sua completude. A relação entre a política aqui proposta e o fim do sistema capitalista é dialética. A defesa da constituição das políticas sociais sob a razão do trabalho se coloca como uma política que de fato irá tensionar as relações sociais e agregar condições materiais reais para a ruptura com esse modo de produção e reprodução social.

No que diz respeito aos ganhos oriundos da presente pesquisa para o Serviço Social, está a possibilidade em aberto da construção de uma análise teórica: a política de Assistência Social perspectivada pela lógica onímoda do trabalho. Sob a aparência de “conceitos puros” do campo de análise e atuação do Serviço Social é que se desvela a essência das categorias que não podem (uma vez perspectivadas pela lógica do trabalho) ser tomados como “tipos

ideais”: Estado, democracia, política, direito. Tais categorias analíticas perpassam a luta por direitos, num dado modelo político democrático estatal.

Rompe-se, assim, com apriorismos que se materializam no nível teórico e prático na “defesa intransigente dos direitos sociais”, na “luta por direitos”, na “defesa da democracia”. Tais pautas são extremamente relevantes e necessárias, entretanto não são resolutivas e não convergem necessariamente para resolução das disparidades sociais. O aperfeiçoamento da esfera jurídica, ou seja, a luta pelo “aprofundamento dos direitos sociais” como resultado das lutas sociais e políticas e reconhecimento destas, não corresponde à materialidade dos interesses da classe trabalhadora.

A identificação imediata entre os profissionais de Serviço Social e a política de Assistência Social, ou seja, a ausência da devida problematização teórico-prática que se debruce sobre a própria formação profissional e a referida política, pode impelir os assistentes sociais a defenderem, aperfeiçoarem e darem uma potencialidade à norma em vigência da qual ela é “geneticamente” desprovida.

A crítica marxista da dimensão política nos incita a avançar na construção de uma política diferente da que está dada, que abarque os interesses, para além das necessidades da classe trabalhadora, sendo um meio de luta por tais interesses. A lógica do trabalho tem a potencialidade de, ao perspectivar a política social em questão, tocar nas questões estruturais, que engendram as expressões da questão social.

Nesse sentido, esta é uma proposta exequível nos limites democráticos instituídos e sob a conjuntura capitalista dependente do Brasil? A lógica do trabalho se constitui em uma formulação teórica (com clara perspectiva de classe) que se coloca como possibilidade em aberto, em outras palavras, só o plano de ação concreta responderá efetivamente a essa questão.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Classe Operária, Sindicatos e Partido no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

ASSUNÇÃO, Vânia Noeli Ferreira de. Ditadura como bonapartismo: apreensões marxistas sobre o regime inaugurado em 1964. In: **Verinotio**, revista on-line, n. 17, Ano IX, abr./2013.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. Mercado de Trabalho e Desigualdades Regionais no Brasil. In: VI Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia, PUC-SP, 2008, São Paulo. **VI Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia**, PUC-SP, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Notas sobre o Financiamento da Assistência Social no Âmbito da Seguridade. In: SOUZA, Nádya; OLIVEIRA, Ana Lúcia; STUDART, Valéria; CAVALCANTI, Ludmila. (Orgs.). **Política de Assistência Social no Brasil**: desafios para o assistente social. 1 ed. Rio de Janeiro: COMAER, 2007, v. 1, p. 71-88.

_____. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, E.R.; ALMEIDA, M.H.T de. **Coletânea Trabalho e Seguridade Social**: percursos e dilemas. Rio de Janeiro: UERJ; São Paulo: Cortez, 2008, p. 152-174.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008, v. 2.

BEZERRA, C.; EIRAS, A.; MOLJO, C.B.; SANTOS, C.M.; DURIGUETTO, M.L.; SOUZA, R. **Apontamentos acerca da implementação do SUAS**: o caso do município de Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. **Política social no capitalismo: Tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. As políticas brasileiras de seguridade social – Assistência Social. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

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

_____. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS-ABEPSS, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.742. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília: DF, 15 de julho de 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

CAMPOS, Edval Bernardino. A Complexa Descentralização da Política de Assistência Social. In: II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005, São Luís - MA. **Anais da II Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís - MA: Editora da UFMA, 2005. v. 1, p. 01-09.

CARDOSO, Franci Gomes. Organização e consciência de classe: condições para a conquista da hegemonia pelas classes subalternas. In: II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005, São Luís - MA. **Anais da II Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís - MA: Editora da UFMA, 2005. v. 01, p. 01-09.

CHASIN, José. **O integralismo de Plínio Salgado: forma de regressividade no capitalismo híper-tardio**. São Paulo: Ciências Humanas, 1978.

_____. Rota e Prospectiva de um Projeto Marxista. In: **Ensaio Ad Hominem 1**, tomo III - Política. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.

_____. A determinação ontonegativa da politicidade. In: **Ensaio Ad Hominem 1**, tomo III - Política. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000a.

CONJUNTO CFESS-CRESS. Ver Conjunto Conselho Federal de Serviço Social - Conselho Regional de Serviço Social. **Relatório Final do 41º Encontro Nacional CFESS-CRESS**. No

mundo de desigualdade toda violação de direitos é violência. Palmas (TO). Período: 6 a 9 set. 2012. Realização CFESS e CRESS-TO.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

_____. **Contra a Corrente**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 173-200.

DAMASCENA, Ana Lúcia. **A questão da efetivação dos direitos fundamentais sociais no estado capitalista: possibilidades e limites**. 2013. 134 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

ENGELS, F; KAUTSKY, K. **O socialismo jurídico**. São Paulo: Boitempo, 2012.

FERREIRA, Carla; OSÓRIO, Jaime; LUCE, Mathias (Org.). **Padrão de Reprodução do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2012.

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

FLEURY, Sonia (1995). **Estado sem Cidadão - Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FLEURY, Sônia T. Assistência na Previdência Social: uma política marginal. In: Sposati, Aldaíza; Falcão, Maria do Carmo. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. In: **Revista Temporalis**, ano II, v. 3, Brasília: ABEPSS, 2006.

_____; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológico**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

IPEA. Ver Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Perspectivas da política social no Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Em 10 anos, redução da extrema pobreza foi de ao menos 63%.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Editora Documentos, 2008.

LOPES, M.H. Carvalho. O tempo do SUAS. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 87, p. 83, São Paulo: Cortez, 2006.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é o Direito?** 11 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2003.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.** São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Glosas críticas ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano”.** In: Lutas de classes na Alemanha. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Sobre a questão Judaica.** São Paulo: Boitempo, 2010a.

_____. **A Guerra Civil na França.** São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte.** São Paulo: Boitempo, 2011a.

_____. **As lutas de classes na França.** São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. **Crítica ao programa de Gotha.** Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012a.

_____; ENGELS, Friedrich. **Mensagem da Direcção Central à Liga dos Comunistas.** Lisboa: Editorial "Avante!", 1982.

_____. **A ideóloga Alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAZZEO, A. C; LAGOA, M. I. (Orgs.) **Corações vermelhos** - os comunistas brasileiros no século XX. São Paulo: Cortez, 2003.

MDS. Ver Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In: **BPC na Escola**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/bpc-na-escola/bpc-na-escola>. Acesso em: 30 jun. 2016.

MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da Assistência Social**: Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. Recife: UFPE, Cortez, 2010.

NAVES, Márcio Bilharinho. A democracia e seu não lugar: Um balanço crítico da redemocratização no Brasil. In: **Ideias**, Campinas, São Paulo, n. 1, p. 61-69, 1º semestre 2010.

_____. **A “ilusão da jurisprudência”**. São Paulo: Lutas Sociais (PUCSP), v. 7, p. 67-72, 2001.

NETTO, José Paulo. **O leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

_____. Palestra. In: **Encontro Nacional de Pesquisadores de Serviço Social**. Natal, RN. 05 dez. 2014. Palestra.

PACHUKANIS. Evgeni Bronislávovich. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

PAÇO CUNHA, Elcemir. Considerações sobre a determinação da forma jurídica a partir da mercadoria. In: **Revista Crítica do Direito**, v. 64, p. 148-166, 2014.

_____. Direitos Humanos do Capital: reflexo jurídico e comando da força de trabalho. In: **II Seminário Internacional de Direitos Humanos e Empresas**, 2015, Juiz de Fora. Universidade Federal de Juiz de Fora.

_____. Marx e Pachukanis: do fetiche da mercadoria ao “fetiche do direito” e de volta. In: **Verinotio**: revista on line de Filosofia e Ciências Humanas (Belo Horizonte), v. 19. p. 160-171, 2015a.

_____. Movimento real da forma política em Marx: elementos para a crítica dos “aparelhos repressivos” como síntese do estado capitalista. In: Marx e o Marxismo, 2015, Niterói. **Marx e o Marxismo 2015: Insurreições, passado e presente**, 2015b.

_____. Que fazer da burocracia de estado? Do indiferentismo às reciprocidades. In: **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, p. 15-26, 2016.

_____. REZENDE, T. D. H.. *Via colonial e cogestão pública na democracia dos proprietários*. In: V Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social, 2015, Lavras. **V Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social**, 2015.

PAULA, Renato Francisco dos Santos ; YAZBEK, Maria Carmelita. A gestão publica social no contexto dos fundamentos da formação do Estado Moderno e o SUAS. In: Renato Francisco dos Santos Paula (Org.). **Gestão Pública e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. 1ªed. São Paulo: Livrus, 2013, v. 1, p. 29-66.

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. In: **Praia Vermelha**, n.14 e 15. Primeiro e Segundo semestre de 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Proteção social contemporânea: cui prodest? In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.1, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PEREIRA, Viviane Souza. Notas para caracterização da população de rua: uma reflexão a partir da gênese da questão social. In: **CSONline** (UFJF), v. 7, p. 101-129, 2009.

PORFÍRIO, Marília Venâncio; SOUZA, Rodrigo de; BACKX, Sheila. **Assistência Social: contextualização e Legislação**. 2. ed. Rio de Janeiro, 2001.

REIS, Marina Rodrigues Corrêa dos. **A gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): uma análise crítica da gestão do SUAS em um município de pequeno porte.** Juiz de Fora/MG, 2013. mimeo.

SANTOS, Lucinete. Assistência Social na atual conjuntura brasileira. In: **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, 49, nov. 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A política social na ordem brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SARTORI, Vitor Bartoletti. **Teoria geral do direito e marxismo de Pachukanis como crítica marxista ao direito.** Verinotio revista on-line, n. 19, Ano X, abr./2014.

_____. **Acerca da heterogeneidade entre Direito e Política em Marx.** Marx e o Marxismo 2015: Insurreições, passado e presente. Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, de 24/08/2015 a 28/08/2015.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. **Serviço Social & Sociedade,** São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013.

SILVA, Zelia Lopes da. **A domesticação dos trabalhadores nos anos 30.** São Paulo: Marco Zero, 1990.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000, v.78.

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. **Política social no Brasil: notas e críticas a partir da teoria marxista da dependência.** Conexões Geraes, v. 3, p. 25-33, 2014.

_____; ANTINARELI, C. P. G. ; PAULA, C. A. ; SILVA, W. H. F.. Política de Assistência Social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS. In: Carina Berta Moljo; Maria Lúcia Duriguetto. (Org.). **Sistema Único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e Serviço Social: uma análise da realidade de Juiz de Fora.** 2. ed. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014a, v. 1, p. 21-52.

TOBALDINI, Renata Teixeira de Castro; SUGUIHIRO, Vera Tieko. **A desvinculação de recursos da união – DRU e o (des) financiamento da seguridade social brasileira.** Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Brasília: IPEA, 2011.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. Políticas sociais no capitalismo periférico. In: **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, 29, 1989.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil.** Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

YASBEK, Maria Carmelita. Tendências da política de assistência social. **Serviço Social & Saúde,** Campinas, v. 3, n. 3, p. 1-94, maio 2004.

ANEXOS**ANEXO 1 - Lei Orgânica de Assistência Social****Presidência da República****Casa Civil****Subchefia para Assuntos Jurídicos****LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.****Dispõe sobre a organização da Assistência Social**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**CAPÍTULO I****Das Definições e dos Objetivos**

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

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

CAPÍTULO II

Dos Princípios e das Diretrizes

SEÇÃO I

Dos Princípios

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - 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;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

SEÇÃO II

Das Diretrizes

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- 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.

CAPÍTULO III

Da Organização e da Gestão

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Parágrafo único. A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Bem-Estar Social.

Art. 7º As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que trata o art. 17 desta lei.

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social.

Art. 9º O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.

§ 1º A regulamentação desta lei definirá os critérios de inscrição e funcionamento das entidades com atuação em mais de um município no mesmo Estado, ou em mais de um Estado ou Distrito Federal.

§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em lei ou regulamento.

§ 3º A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade de fins filantrópicos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). (Vide Medida Provisória nº 2.187-13, de 24.8.2001)

§ 4º As entidades e organizações de assistência social podem, para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao funcionamento, recorrer aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.

Art. 10. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 12. Compete à União:

- I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;
- II- apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;
- III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.

Art. 13. Compete aos Estados:

- I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- II- apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;
- III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
- IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;
- V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

Art. 14. Compete ao Distrito Federal:

- I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- II- efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
- V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

Art. 15. Compete aos Municípios:

- I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- II- efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II- os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II- 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

§ 2º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) contará com uma Secretaria Executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16 deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.

Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

III- fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social; (Vide Medida Provisória nº 2.187-13, de 24.8.2001)

IV - conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art. 9º desta lei; (Vide Medida Provisória nº 2.187-13, de 24.8.2001)

V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 26.4.1991)

VII- (Vetado.)

VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;

IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os

procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);

XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social;

XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;

XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

Parágrafo único. Das decisões finais do Conselho Nacional de Assistência Social, vinculado ao Ministério da Assistência e Promoção Social, relativas à concessão ou renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, caberá recurso ao Ministro de Estado da Previdência Social, no prazo de trinta dias, contados da data da publicação do ato no Diário Oficial da União, por parte da entidade interessada, do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ou da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda. (Incluído pela Lei nº 10.684, de 30.5.2003)

Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:

I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social;

II - propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;

III - prover recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada definidos nesta lei;

IV - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais da Seguridade Social;

- V - propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei;
- VI - proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, na forma prevista nesta lei;
- VII- encaminhar à apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;
- VIII - prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social;
- IX - formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social;
- X - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área;
- XI - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;
- XII- articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas sócio-econômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas;
- XIII - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
- XIV - elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

CAPÍTULO IV

Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social

SEÇÃO I

Do Benefício de Prestação Continuada

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no **caput**, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

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

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

§ 5º A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

§ 7º Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

§ 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

§ 1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput, ou em caso de morte do beneficiário.

§ 2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.

SEÇÃO II

Dos Benefícios Eventuais

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

§ 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal familiar estabelecida no caput.

SEÇÃO III

Dos Serviços

Art. 23. Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: (Redação dada pela Lei nº 11.258, de 2005)

I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei no 8.069, de ~~13 de julho de 1990~~, (Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005)

II – às pessoas que vivem em situação de rua. (Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005)

SEÇÃO IV

Dos Programas de Assistência Social

Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

§ 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social.

§ 2º Os programas voltados ao idoso e à integração da pessoa portadora de deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta lei.

SEÇÃO V

Dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza

Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

CAPÍTULO V

Do Financiamento da Assistência Social

Art. 27. Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído pelo Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

§ 2º O Poder Executivo disporá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação desta lei, sobre o regulamento e funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). (Vide Medida Provisória nº 2.187-13, de 24.8.2001)

Art. 29. Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas.

Parágrafo único. Os recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, previstos no art. 20, poderão ser repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social diretamente ao INSS, órgão responsável pela sua execução e manutenção. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

CAPÍTULO VI

Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 31. Cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei.

Art. 32. O Poder Executivo terá o prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação desta lei, obedecidas as normas por ela instituídas, para elaborar e encaminhar projeto de lei dispendo sobre a extinção e reordenamento dos órgãos de assistência social do Ministério do Bem-Estar Social.

§ 1º O projeto de que trata este artigo definirá formas de transferências de benefícios, serviços, programas, projetos, pessoal, bens móveis e imóveis para a esfera municipal.

§ 2º O Ministro de Estado do Bem-Estar Social indicará Comissão encarregada de elaborar o projeto de lei de que trata este artigo, que contará com a participação das organizações dos usuários, de trabalhadores do setor e de entidades e organizações de assistência social.

Art. 33. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei, fica extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando-se, em consequência, os Decretos-Lei nºs 525, de 1º de julho de 1938, e 657, de 22 de julho de 1943.

§ 1º O Poder Executivo tomará as providências necessárias para a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a transferência das atividades que passarão à sua competência dentro do prazo estabelecido no caput, de forma a assegurar não haja solução de continuidade.

§ 2º O acervo do órgão de que trata o caput será transferido, no prazo de 60 (sessenta) dias, para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que promoverá, mediante critérios e prazos a serem fixados, a revisão dos processos de registro e certificado de entidade de fins filantrópicos das entidades e organização de assistência social, observado o disposto no art. 3º desta lei.

Art. 34. A União continuará exercendo papel supletivo nas ações de assistência social, por ela atualmente executadas diretamente no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, visando à implementação do disposto nesta lei, por prazo máximo de 12 (doze) meses, contados a partir da data da publicação desta lei.

Art. 35. Cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social operar os benefícios de prestação continuada de que trata esta lei, podendo, para tanto, contar com o concurso de outros órgãos do Governo Federal, na forma a ser estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. O regulamento de que trata o caput definirá as formas de comprovação do direito ao benefício, as condições de sua suspensão, os procedimentos em casos de curatela e tutela e o órgão de credenciamento, de pagamento e de fiscalização, dentre outros aspectos.

Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos terão cancelado seu registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), sem prejuízo de ações cíveis e penais.

Art. 37. O benefício de prestação continuada será devido após o cumprimento, pelo requerente, de todos os requisitos legais e regulamentares exigidos para a sua concessão, inclusive apresentação da documentação necessária, devendo o seu pagamento ser efetuado em até quarenta e cinco dias após cumpridas as exigências de que trata este artigo. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

I - 12 (doze) meses, para os portadores de deficiência;

II - 18 (dezoito) meses, para os idosos.

Parágrafo único. No caso de o primeiro pagamento ser feito após o prazo previsto no **caput**, aplicar-se-á na sua atualização o mesmo critério adotado pelo INSS na atualização do primeiro pagamento de benefício previdenciário em atraso. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

Art. 38. A idade prevista no art. 20 desta Lei reduzir-se-á para sessenta e sete anos a partir de 1º de janeiro de 1998. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

Art. 39. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por decisão da maioria absoluta de seus membros, respeitados o orçamento da seguridade social e a disponibilidade do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), poderá propor ao Poder Executivo a alteração dos limites de renda mensal per capita definidos no § 3º do art. 20 e caput do art. 22.

Art. 40. Com a implantação dos benefícios previstos nos arts. 20 e 22 desta lei, extinguem-se a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social, conforme o disposto na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

§ 1º A transferência dos beneficiários do sistema previdenciário para a assistência social deve ser estabelecida de forma que o atendimento à população não sofra solução de continuidade. (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998)

§ 2º É assegurado ao maior de setenta anos e ao inválido o direito de requerer a renda mensal vitalícia junto ao INSS até 31 de dezembro de 1995, desde que atenda, alternativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I, II ou III do § 1º do art. 139 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998)

Art. 41. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 42. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 7 de dezembro de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO

Jutahy Magalhães Júnior

Este texto não substitui o publicado no D.O.U de 8.12.1998

ANEXO 2 - Política Nacional de Assistência Social

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Secretaria Nacional de Assistência Social

Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004

Brasília, Novembro 2005.

Reimpresso em maio de 2009.

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República Federativa do Brasil

José Alencar Gomes da Silva

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil

Patrus Ananias de Souza

Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Arlete Sampaio

Secretária Executiva

Ana Lúcia Gomes

Secretária Nacional de Assistência Social

Aidê Caçado Almeida

Departamento de Proteção Social Básica

Valéria Maria de Massarani Gonelli Departamento de Proteção Social Especial

Maria José de Freitas

Departamento de Benefícios Assistenciais

Simone Aparecida Albuquerque Departamento de Gestão do SUAS

Fernando Antônio Brandão

Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO, 11

INTRODUÇÃO, 13

1. ANÁLISE SITUACIONAL, 17

2. POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 31

2.1. Princípios, 32

2.2. Diretrizes, 32

2.3. Objetivos, 33

2.4. Usuários, 33

2.5. Assistência Social e as Proteções Afiançadas, 33

2.5.1. Proteção Social Básica, 33

2.5.2. Proteção Social Especial, 36

Proteção Social Especial de Média Complexidade, 38

Proteção Social Especial de Alta Complexidade, 38

3. GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS, 39

3.1. Conceito e Base de Organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, 39

3.1.1. Matricialidade Sociofamiliar, 40

3.1.2. Descentralização Político-Administrativa e Territorialização, 43

3.1.3. Novas Bases para a Relação entre o Estado e a Sociedade Civil, 46

3.1.4. Financiamento, 48

3.1.5. Controle Social, 51

O desafio da participação dos usuários nos conselhos de assistência social, 52

3.1.6. A Política de Recursos Humanos, 53

3.1.7. A Informação, o Monitoramento e a Avaliação, 55

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS, 59

Apresentação

A decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de elaborar, aprovar e tornar pública a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta iniciativa, decididamente, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

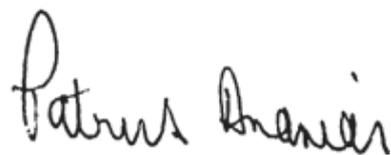
A versão preliminar foi apresentada ao CNAS, em 23 de junho de 2004, pelo MDS/ SNAS, tendo sido amplamente divulgada e discutida em todos os Estados brasileiros nos diversos encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras que garantiram o caráter democrático e descentralizado do debate envolvendo um grande contingente de pessoas em cada Estado deste País. Este processo culminou com um amplo debate na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS realizada entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004, onde foi aprovada, por unanimidade, por aquele colegiado.

Ressalta-se a riqueza desse processo, com inúmeras contribuições recebidas dos Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social - FONSEAS, do Colegiado de Gestores Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Associações de Municípios, Fóruns Estaduais, Regionais, Governamentais e Não-governamentais, Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, Universidades e Núcleos de Estudos, entidades de assistência social, estudantes de Escolas de Serviço Social, Escola de gestores da assistência social, além de pesquisadores, estudiosos da área e demais sujeitos anônimos.

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 têm 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.

Este é um momento histórico e assim devemos concebê-lo, ensejando todos os esforços na operacionalização desta política. Trata-se, portanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil.



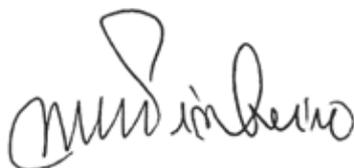
PATRUS ANANIAS DE SOUSA

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



MÁRCIA HELENA CARVALHO LOPES

Secretária Nacional de Assistência Social



MARCIA MARIA BIONDI PINHEIRO

Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social

Introdução

Ao se considerar as condições políticas e institucionais, reunidas nestes quase onze anos de LOAS, 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.

A última década significou a ampliação do reconhecimento pelo Estado, no esteio da luta da sociedade brasileira, dos direitos de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Hoje, o Benefício de Prestação Continuada – BPC caminha para a sua universalização, com impactos relevantes na redução da pobreza no País. Observa-se um crescimento progressivo dos gastos públicos, nas três esferas de governo, no campo da assistência social. A alta capilaridade institucional descentralizada, alcançada com a implementação de secretarias próprias na grande maioria dos municípios do País (mais de 4.500), e em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, reflete uma expressiva capacidade de construção e assimilação progressiva de procedimentos técnicos e operacionais, homogêneos e simétricos para a prestação dos serviços socioassistenciais, para o financiamento e para a gestão da política de assistência social em seus diferentes níveis governamentais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Contudo, a consolidação da assistência social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de importantes desafios. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública.

Desencadear a discussão e o processo de reestruturação orgânica da política pública de assistência social na direção do SUAS, ampliando e resignificando o atual sistema descentralizado e participativo, é retrato, portanto, do compromisso conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e demais gestores da política de assistência social, à frente das secretarias estaduais e municipais, da potencialização de todos os esforços políticos e administrativos necessários ao enfrentamento das grandes e crescentes demandas sociais, e dos inéditos compromissos políticos assumidos pelo novo Governo Federal.

Nessa direção, a presente Política Nacional de Assistência Social – 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.

A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB¹, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.

Frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de

¹ A NOB em vigência é a editada no ano de 1999, com base na então Política Nacional. A partir da aprovação desta nova proposta de Política, far-se-á imprescindível sua revisão, para que atenda às previsões instituídas.

formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste País. A centralização ainda é uma marca a ser superada.

Junto ao processo de descentralização, a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração.

Faz-se relevante nesse processo, a constituição da rede de serviços que cabe à assistência social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, uma vez que somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução. Para tanto, propõe-se a regulamentação dos artigos 2º e 3º, da LOAS, para que se identifiquem as ações de responsabilidade direta da assistência social e as em que atua em co-responsabilidade.

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

Como consequência da concepção de Estado mínimo e de política pública restritiva de direitos, deu-se a precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos, criando enorme defasagem de profissionais qualificados; com um enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de serviços, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem possibilidade de continuidade das atividades. Essa é uma realidade geral, encontrada tanto em nível nacional, estadual e municipal.

Por fim, a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como veios estratégicos para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social.

Tal empreendimento deve sobrelevar a prática do controle social, o que, nessa área em particular, adquire uma relevância crucial, já que o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregado historicamente a esta área, deve ser minado pelo estabelecimento de um novo estágio, feito de estratégias e determinações que suplantem política e tecnicamente o passado. Esta nova qualidade precisa favorecer um nível maior de precisão, tanto no que tange ao conhecimento dos componentes que a geram, e que precisam ser conhecidos abundantemente, como aos dados e as consequências que a política produz. Isto vai incidir em outras condições para a sua ação, no estabelecimento de escopos ampliados, e contribuir para uma outra mensagem de seus resultados, visando o aprimoramento e a sintonia da política com o direito social. Trata-se de pensar políticas de monitoramento e avaliação como táticas de ampliação e de fortificação do campo assistencial.

1. Análise Situacional

A Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. Esta perspectiva significaria apontar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social. Numa nova situação, não dispõe de imediato e pronto a análise de sua incidência. A opção que se construiu para exame da política de assistência social na realidade brasileira parte então da defesa de um certo modo de olhar e quantificar a realidade, a partir de:

- Uma visão social inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades.
- Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los.
- Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social.
- Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual.
- Uma visão social capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possuam.

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

Sob esse princípio é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sociofamiliar, por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio.

O conhecimento existente sobre as demandas por proteção social é genérico, pode medir e classificar as situações do ponto de vista nacional, mas não explicá-las. Este objetivo deverá ser parte do alcance da política nacional em articulação com estudos e pesquisas.

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 de famílias e indivíduos.

A Política Nacional de Assistência Social se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.500 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações.

Por sua vez, ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência.

Nessa direção, tendo como base informações do Censo Demográfico de 2000 e da Síntese de Indicadores Sociais - 2003, elaborado a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD de 2002, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, bem como o Atlas de Desenvolvimento Humano 2002, e tendo a Política de Assistência Social assumido a centralidade sociofamiliar no âmbito de suas ações, cabe reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios.

Tendo em vista que normalmente essas informações permitem no máximo o reconhecimento por Estado brasileiro, e considerando o fato de que o modelo de desigualdade socioterritorial do País se reproduz na dinâmica das cidades, também se faz necessário um panorama desses territórios, espaços privilegiados de intervenção da política de assistência social. Dessa forma, a presente análise situacional buscará também compreender algumas características desse universo de mais de 5.500 cidades brasileiras.

Os dados gerais do País permitem uma análise situacional global e sugerem, ao mesmo tempo, a necessidade de confrontá-los com a realidade que se passa no âmbito dos municípios brasileiros, considerando pelo menos seus grandes grupos:

- Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes
- Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
- Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes
- Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes
- Metrôpoles: com população superior a 900.000 habitantes

Aspectos Demográficos

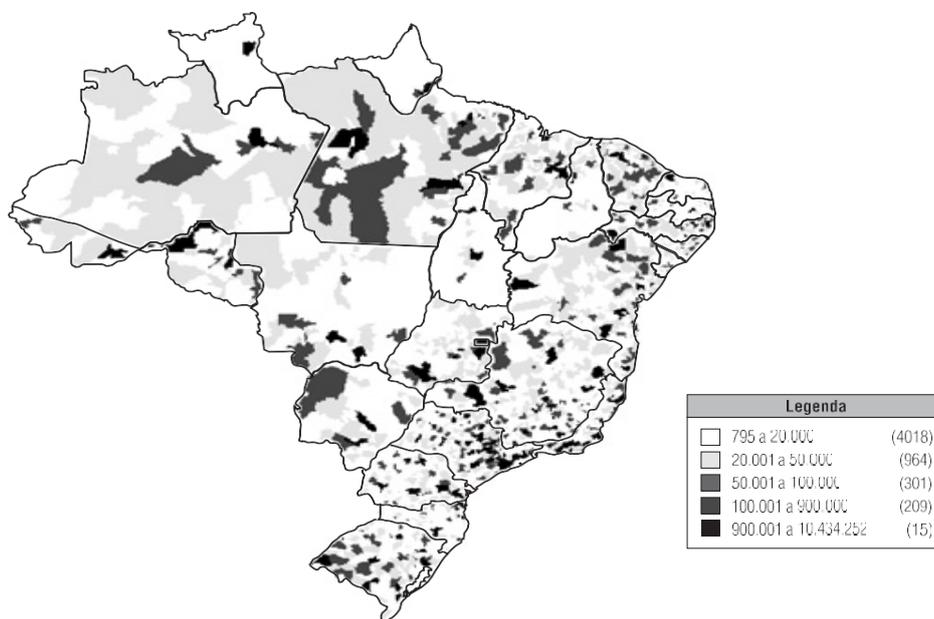
A dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrôpoles. Estes últimos espaços urbanos passaram a ser produtores e reprodutores

de um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, da produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade.

A Política Nacional de Assistência Social prevê na caracterização dos municípios brasileiros a presença das metrópoles, identificadas como as cidades com mais de 900 mil habitantes, que embora numericamente sejam contadas em apenas 15 cidades, sua população total corresponde a 20% de toda população brasileira. São também em 20% o percentual dos que vivem no conjunto dos 4.020 municípios considerados pequenos (com até 20.000 habitantes). Juntos, portanto, esses dois extremos representam 40% de toda população brasileira. Significa dizer, em outras palavras, que 40% da população encontra-se vivendo em dois contextos totalmente diversos do ponto de vista da concentração populacional, mas seus contextos apresentam situações de vulnerabilidades e riscos sociais igualmente alarmantes, justamente por apresentarem territórios marcados pela quase total ausência ou precária presença do Estado. Os pequenos municípios expressam uma característica dispersiva no território nacional e ainda com boa parte de sua população vivendo em áreas rurais (45% da população). E as metrópoles, pela complexidade e alta desigualdade interna, privilegiando alguns poucos territórios em detrimento daqueles especialmente de áreas de fronteira e proteção de mananciais.

POPULAÇÃO TOTAL – 2000

Todos os municípios do Brasil



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002

TABELA 1
Classificação dos Municípios Segundo Total de Habitantes

Classificação dos municípios	Total de	População	População	Populaçã	% rural	%
Pequenos I (até 20.000 hab.)	4.018	33.437.404	15.022.174	18.415.23	44,93	55,07
Pequenos II (de 20.001 a 50.000)	964	28.832.600	9.734.706	19.097.89	33,76	66,24
Médios (de 50.001 a 100.000)	301	20.928.128	3.940.021	16.988.10	18,83	81,17
Grandes (de 100.001 a 900.000)	209	50.321.723	2.332.987	47.988.73	4,64	95,36
Metrópoles (mais de 900.000)	15	36.279.315	815.323	35.463.99	2,25	97,75
TOTAL	5.507	169.799.17	31.845.211	137.953.9	18,75	81,25

Fonte: IBGE, 2000, Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002. () Embora o número de municípios oficialmente divulgado pelo IBGE seja 5.561, o Atlas do Desenvolvimento Humano trabalhou com um universo de 5.509 municípios por razões metodológicas.*

Seguindo a análise demográfica por município, vale notar que embora a tendência de urbanização se verifique na média das regiões brasileiras, a sua distribuição entre os municípios apresenta um comportamento diferenciado, considerando o porte populacional. Além do fato de os municípios de porte pequeno 1 (até 20.000 habitantes) apresentarem ainda 45% de sua população vivendo em áreas rurais, vale lembrar também que esses municípios representam 73% dos municípios brasileiros, ou seja, a grande maioria das cidades brasileiras caracteriza-se como de pequeno porte. Em contraponto, apenas 3% da população das metrópoles encontram-se em áreas consideradas rurais, ficando 97% dos seus moradores na zona urbana. Essas nuances demográficas apontam a necessidade de os Centros de Referência de Assistência Social considerarem as dinâmicas internas de cada tipo de município, face à natureza de sua concentração populacional aliada às condições socioeconômicas.

O crescimento relativo da população brasileira vem diminuindo desde a década de 70. A taxa de natalidade declinou de 1992 a 2002 de 22,8% para 21%, bem como a taxa de fecundidade total, que declinou de 2,7 para 2,4 filhos por mulher em período fértil (número médio de filhos que uma mulher teria ao final do seu período fértil). A queda da fecundidade e natalidade tem provocado importantes transformações na composição etária da população brasileira, como estreitamento da base da pirâmide etária, com a redução do contingente de crianças e adolescentes até 14 anos e o alargamento do topo, com o aumento da população idosa.

O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. Segundo o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, 13,5% do rendimento. A questão central a ser considerada é que esse modelo de desigualdade do País ganha expressão concreta no cotidiano das cidades, cujos territórios internos (bairros, distritos, áreas censitárias ou de planejamento) tendem a apresentar condições de vida também desiguais. Porém, ainda considerando as medidas de pobreza (renda per capita inferior a ½ salário mínimo) e indigência (renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo) pelo conjunto dos municípios brasileiros, já é possível observar as diferenças de concentração da renda entre os municípios, o que supõe a necessidade de conjugar os indicadores de renda a outros relativos às condições de vida de cada localidade.

TABELA 2**Concentração da Indigência nos Grupos de Municípios Classificados pela População – 2000**

Municípios classificados pela População	Total de municípios	População total	População vivendo com renda per capita abaixo da linha de indigência	Média de população vivendo com renda per capita abaixo da linha de indigência	Porcentagem vivendo com renda per capita abaixo da linha de indigência
Pequenos I (até 20.000 hab.)	4.018	33.437.404	9.160.084	2.280	27,39
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.)	964	28.832.600	7.554.345	7.836	26,20
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	20.928.128	3.564.858	11.843	17,03
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	50.321.723	5.012.177	23.982	9,96
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	36.279.315	2.744.692	182.979	7,57
TOTAL	5.507	169.799.170	28.036.157	5.091	16,51

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002.

TABELA 3**Concentração da Pobreza nos Grupos de Municípios Classificados pela População – 2000**

Municípios classificados pela População	Total de Municípios	População Total	População vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza	Média de população vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza em cada município	Porcentagem vivendo com renda per capita abaixo da linha de Pobreza
Pequenos I (até 20.000 hab.)	4.018	33.437.404	16.673.196	4.150	49,86
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.)	964	28.832.600	13.696.633	14.208	47,50
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	20.928.128	7.380.022	24.518	35,26
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	50.321.723	11.852.368	56.710	23,55
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	36.279.315	6.419.325	427.955	17,69
TOTAL	5.507	169.799.170	56.021.544	10.173	32,99

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002.

Nota-se que, em termos percentuais, os municípios pequenos concentram mais população em condição de pobreza e indigência do que os municípios médios, grandes ou metrópoles. Do ponto de vista da concentração absoluta, as diferenças diminuem, mas os pequenos municípios na sua totalidade terminam também concentrando mais essa população. Porém, considerando que essa população se distribui nos mais de 4.000 municípios, termina ocorrendo uma dispersão da concentração, invertendo o grau de concentração da população em pobreza e indigência, recaindo sobre os grandes municípios e as metrópoles.

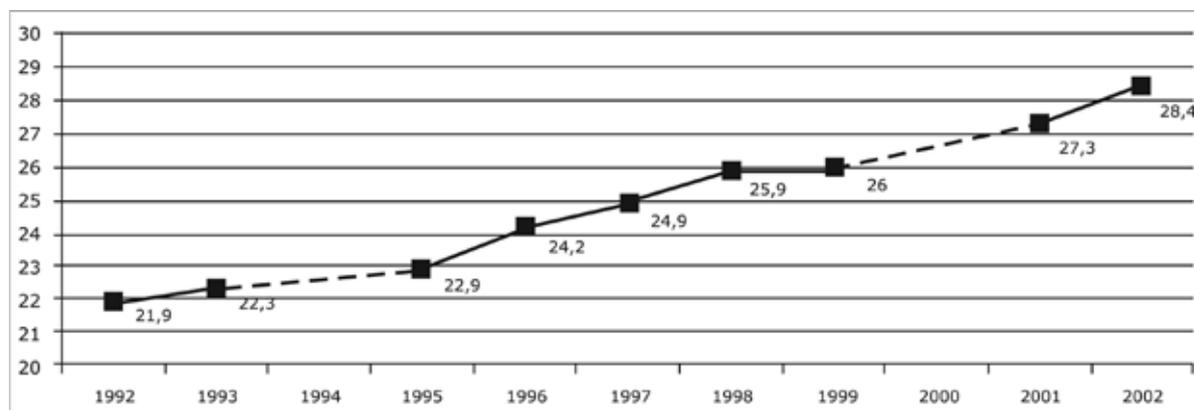
A Família e Indivíduos

A família brasileira vem passando por transformações ao longo do tempo. Uma delas refere-se à pessoa de referência da família. Da década passada até 2002 houve um crescimento de 30% da participação da mulher como pessoa de referência da família. Em 1992, elas eram referência para aproximadamente 22% das famílias brasileiras, e em 2002, passaram a ser referência para próximo de 29% das famílias. Esta tendência de crescimento ocorreu de forma diferente entre as regiões do País e foi mais acentuada nas regiões metropolitanas. Em Salvador, 42,2% das famílias tinham na mulher sua referência. Em Belém eram 39,8% e em Recife 37,1%. Entre as grandes regiões, o Norte apresentava a maior proporção de famílias com este perfil, 33,4%, e o Sul, a menor, 25,5%. Entre as Unidades Federadas, em um dos extremos estava o Amapá com 41,1% e, no outro, o Mato Grosso, com 21,9% das famílias cuja pessoa de referência é a mulher. (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

Proporção de Famílias com Pessoas de Referência do Sexo Feminino

Brasil – 1992/2002



Fonte: IBGE - PNAD – 2002

Proteção Integral

Crianças, adolescentes e jovens

Entre as famílias brasileiras com crianças, 36,3% tinham rendimento per capita familiar de até 1/2 salário mínimo e 62,6% até 1 salário mínimo. Entre as crianças de 7 a 14 anos de idade, faixa etária correspondente ao ensino fundamental, a desigualdade era menor entre ricos e pobres. Entre as crianças de famílias mais pobres a taxa de escolarização era de 93,2% e, entre as mais ricas, de 99,7%. Por outro ângulo de análise, morar em municípios com até 100.000 habitantes se tem mais chance de ter crianças de 7 a 14 anos fora da escola (entre 7% e 8%) do que morar nos grandes municípios ou metrópoles, onde o percentual varia entre 2% e 4%.

TABELA 4

% de Crianças Fora da Escola de Acordo com a Classificação dos Municípios – 2000

Classificação dos municípios	Total de municípios	Total 7 a 14 anos	Total fora da escola	% de crianças de 7 a 14 anos fora da
Pequenos I (até 20.000 hab.)	4.018	5.910.848	406.220	6,87
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.)	964	5.114.998	396.220	7,74
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	2.217.452	196.212	8,84
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	13.379.577	304.955	2,27
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	4.936.738	180.217	3,65
TOTAL	5.507	31.559.613	1.483.824	4,70

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002

Uma variável considerada importante e que influenciaria a defasagem escolar seria o rendimento familiar per capita. Entre a população com 25 anos ou mais, a média de anos de estudo dos mais pobres era, em 2002, de 3,4 anos e, entre os mais ricos, de 10,3 anos de estudo. Por outro lado, tomando o tamanho dos municípios, a defasagem escolar também varia segundo o mesmo indicador, sendo maior nos municípios pequenos, onde a média de anos de estudos fica em 4 anos, e nos de grande porte ou metrópoles essa média sobe para 6 a quase 8 anos de estudos. Ou seja, além da renda, o tamanho dos municípios também pode interferir no indicador de defasagem escolar.

Tabela 5

% de Crianças Fora da Escola de Acordo com a Classificação dos Municípios – 2000

Classificação dos municípios	Total de municípios	Média de anos de estudos, pessoas com de 25 anos ou mais
Pequenos I (até 20.000 hab)	4.018	3,81
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab)	964	4,11
Médios (de 50.001 a 100.000 hab)	301	5,16
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab)	209	6,31
Metrópoles (mais de 900.000 hab)	15	7,73
TOTAL	5.507	5,42

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002

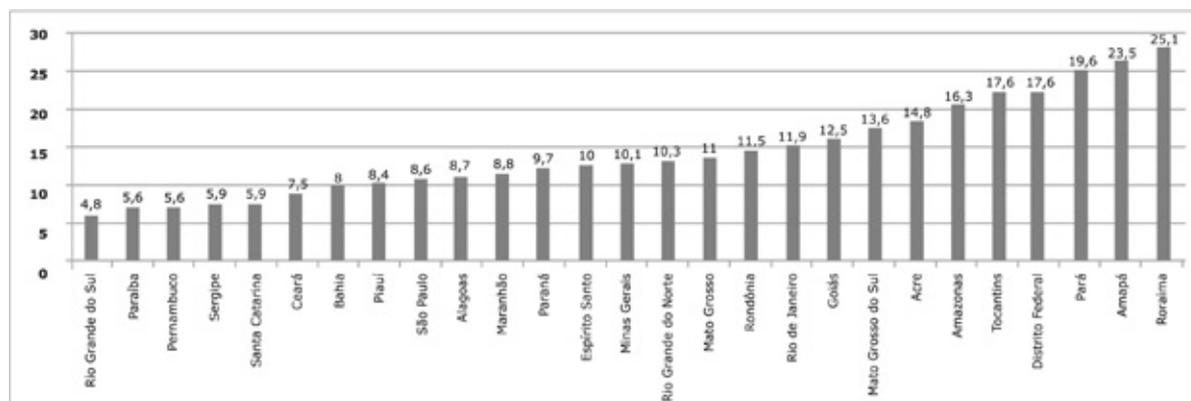
Trabalho de crianças e adolescentes

Dos 5,4 milhões de crianças e adolescentes ocupados, em 2002, 41,8% estavam em atividades *não remuneradas*, 36,1% estavam *empregados*, 9% eram *trabalhadores domésticos*, 6,7% trabalhavam por *conta própria* e apenas 0,1% eram *empregadores*. No Nordeste e no Sul as crianças e adolescentes ocupados em atividades não remuneradas representavam o contingente maior, 56,5% e 47,5%, respectivamente.

As crianças e adolescentes empregados representavam o maior contingente no Sudeste, Centro-Oeste e Norte, 54,6%, 50,9 e 38,6%, respectivamente. O trabalho doméstico entre as crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade era mais freqüente nas regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste, com taxas acima da média nacional, 18,6%, 12,6% e 9,7%, respectivamente. No Estado de Roraima, em 2002, 25,1% das crianças e adolescentes ocupados eram trabalhadores domésticos. No Amapá eram 23,5% e no Pará 19,6%. Entre as Regiões Metropolitanas, a de Belém se destaca com 22,6% de crianças e adolescentes trabalhadores domésticos.

GRÁFICO 2

Percentagem de Crianças e Adolescentes de 5 a 17 Anos de Idade Ocupadas, Trabalhadores Domésticos, Segundo Unidades da Federação – 2002



Gravidez na Adolescência

O comportamento reprodutivo das mulheres brasileiras vem mudando nos últimos anos, com aumento da participação das mulheres mais jovens no padrão de fecundidade do País. Chama a atenção o aumento da proporção de mães com idades abaixo dos 20 anos. Este aumento é verificado tanto na faixa de 15 a 19 anos de idade como na de 10 a 14 anos de idade da mãe. A gravidez na adolescência é considerada de alto risco, com taxas elevadas de mortalidade materna e infantil.

TABELA 6

Concentração de Mulheres de 15 a 17 Anos com Filhos – 2000

Municípios classificados pela população	Total de municípios	Mulheres de 15 a 17 anos	Mulheres de 15 a 17 anos com filhos	Média de concentração de mulheres de 15 a 17 anos com filhos	Porcentagem de mulheres de 15 a 17 anos com filhos
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.)	964	671.147	93.881	97	9,81
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	1.553.736	60.867	202	9,07
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	1.057.563	121.008	579	7,79
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	5.323.517	75.295	5.020	7,12
TOTAL	5.507		449.580	82	8,45

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002.

Do ponto de vista percentual, a distância entre os tamanhos dos municípios aparenta não ser significativa quanto à concentração de adolescentes mães entre 15 a 17 anos no Brasil, variando entre 7% a 9% do total dessa faixa etária. Porém, em concentração absoluta distribuída pelo total de municípios classificados pelo grupo populacional, o quadro é bem diferente, ficando 200 vezes maior a presença de adolescentes mães nas metrópoles do que nos municípios pequenos. Já o segundo grupo de municípios pequenos (de 20.000 a 50.000 habitantes) apresenta quatro vezes mais adolescentes mães do que o primeiro grupo de municípios pequenos (até 20.000 habitantes).

Equidade

Idosos

Segundo a PNAD - 2002, a população idosa (pessoas com 60 ou mais anos de idade) era aproximadamente de 16 milhões de pessoas, correspondendo a 9,3% da população brasileira. Considerando o aumento da expectativa de vida, as projeções apontam para uma população de idosos, em 2020, de 25 milhões de pessoas, representando 11,4% da população total brasileira. Esse aumento considerável da participação da população idosa produzirá importantes impactos e transformações nas políticas públicas, principalmente saúde, previdência e assistência social.

A distribuição da população com mais de 65 anos nos municípios brasileiros, apresenta uma média percentual equilibrada em torno de 6%, não havendo discrepância sob esse ponto de vista entre os tamanhos dos municípios. Em termos absolutos, embora também fiquem na totalidade em torno de 2 milhões de pessoas nos grupos dos municípios, quando se distribui essa concentração por unidade municipal, a maior variação fica entre uma média de 545 idosos nos municípios pequenos até 149.000 idosos nas metrópoles.

TABELA 7

Concentração da População com Mais de 65 Anos nos Municípios – 2000

Municípios classificados pela população	Total de municípios	População de 65 anos ou mais	Concentração média de população de 65 anos ou mais nos municípios	Percentagem de 65 anos ou mais
Pequenos II (de 20.001 a 50.000)	964	1.726.727	1.791	5,99
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	1.179.214	3.918	5,63
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	2.605.869	12.468	5,18
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	2.233.852	148.923	6,16
TOTAL	5.507	9.935.100	1.804	5,85

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002

Em 2002, a maioria dos idosos brasileiros era de aposentados ou pensionistas, 77,7%. Muitos ainda trabalham, 30,4%, desempenhando um papel importante para a manutenção da família. No Brasil, das pessoas com idade de 60 ou mais anos, 64,6% eram referências para as famílias. Destes, 61,5% eram homens e 38,5% mulheres. Um dado preocupante refere-se ao tipo de família dos idosos. No Brasil, 12,1% dos idosos faziam parte de famílias *unipessoais*, ou seja, moravam sozinhos.

Pessoas com Deficiência

Os dados aqui apresentados são baseados na publicação *Retratos da Deficiência no Brasil*, elaborado em 2003 pelo Centro de Políticas Sociais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, com base nas informações do Censo Demográfico de 2000. Segundo este censo, o Brasil possuía, em 2000, aproximadamente 24,6 milhões de pessoas com alguma deficiência, correspondendo a 14,48% do total da população. A Região Nordeste possuía a maior porcentagem de deficientes, 16,8%. O Sudeste, a menor, 13,06% (Tabela 8).

TABELA 8

Estimativa da População com Algum Tipo de Deficiência, e Distribuição Percentual por Grande Região – 2000

Grandes regiões	Total da população	Estimativa de deficientes	%
Nordeste	47.782.488	8.025.536	16,80
Sudeste	72.430.194	9.459.596	13,06
Sul	25.110.349	3.595.028	14,32
Centro-Oeste	11.638.658	1.618.203	13,90
TOTAL	169.872.859	24.600.255	14,48

Fonte: Censo Demográfico 2000 - IBGE

Diferentemente dos censos realizados anteriormente, o Censo Demográfico de 2000 elaborou um levantamento mais detalhado dos universos das pessoas com deficiência, introduzindo graus diversos de severidade das deficiências, incluindo na análise pessoas com alguma dificuldade, grande dificuldade e incapacidade de ouvir, enxergar e andar, bem como as pessoas com limitações mentais e físicas.

Considerando as deficiências em geral, sua incidência está mais associada aos ciclos de vida, enquanto as incapacidades, as doenças mentais, paraplegias e as mutilações estão mais relacionadas aos problemas de nascença, acidentes e violência urbana, mais prevalente entre homens jovens.

Segundo o Censo Demográfico de 2000, 32,02% da população estava abaixo da linha de pobreza, ou seja, tinham rendimento familiar per capita inferior a 1/2 salário mínimo. Entre as PPDs, 29,05% estavam abaixo da linha da pobreza. Preocupante era a situação das PPIs, com 41,62% em situação de pobreza. Entre as PPDs a taxa de pobreza é inferior à da população total. Este resultado pode estar associado à atuação do Estado, pela transferência de renda oriundas da assistência social e da previdência social.

Ainda na perspectiva da equidade, a política de assistência social atua com outros segmentos sujeitos a maiores graus de riscos sociais, como a população em situação de rua, indígenas, quilombolas, adolescentes em conflito com a lei, os quais ainda não fazem parte de uma visão de totalidade da sociedade brasileira. Tal ocultamento dificulta a construção de uma real perspectiva de sua presença no território brasileiro, no sentido de subsidiar o direcionamento de metas das políticas públicas.

Investimento da Assistência Social na Esfera Pública²

Com base nas informações disponibilizadas pelo Tesouro Nacional³, considerando somente o financiamento público nas ações de assistência social no Brasil, seguem os números agregados por entes federativos.

Em 2002, foram investidos R\$ 9,9 bilhões de recursos públicos classificados na função orçamentária de código 08 – “Assistência Social”⁴. Destes, os Municípios participaram com R\$ 3,1 bilhões, incluídos aqui R\$ 1 bilhão que o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS transferiu para os Municípios. Os Estados e o Distrito Federal declararam gastos da ordem de R\$ 2 bilhões, sendo que, destes, R\$ 611 milhões foram recursos recebidos do FNAS. O Governo Federal realizou uma execução orçamentária de R\$ 6,5 bilhões com assistência social. Mas como repassou R\$ 1,6 bilhão aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios, a União gastou diretamente R\$ 4,9 bilhões na função 08.

Em 2003, foram investidos R\$ 12,3 bilhões de recursos públicos classificados na mesma função orça-

² O termo execução expressa a efetiva aplicação financeira dos recursos, além da previsão orçamentária.

³ De acordo com o art. 40 da Lei nº 8742/93.

⁴ Cálculo efetuado com base na previsão da lei orçamentária de 2004, não computados os créditos adicionais necessários para o cumprimento das metas do ano.

⁵ Declaração a ser feita pelos entes da federação (Estados, Distrito Federal e Municípios) à STN/MF, em conformidade com o art. 1º da Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001, publicada no Diário Oficial da União nº 87-E, de 07 de maio

mentária. Destes, os Municípios participaram com R\$ 3,6 bilhões, incluídos aqui R\$ 1 bilhão repassado pelo FNAS. Os Estados e o Distrito Federal declararam ter gasto R\$ 2,2 bilhões, sendo que, destes, R\$ 800 milhões foram recursos recebidos do FNAS. O Governo Federal executou R\$ 8,4 bilhões, dos quais gastou diretamente R\$ 6,6 bilhões na função 08, tendo repassado R\$ 1,8 bilhão a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Portanto, em termos nominais, os Estados (incluindo o Distrito Federal) ampliaram em 10% as despesas com assistência social. Os Municípios, por sua vez, elevaram em 16% seus gastos; e a União, desconsiderando as transferências, despendeu 35% a mais em 2003, comparando-se com 2002. Quanto às transferências do FNAS, houve um crescimento de 11% de um ano para o outro.

A participação relativa dos entes federados nos gastos com assistência social em 2002 e 2003 variou da seguinte forma: a União ampliou sua participação de 49,3% para 53,6%; as Unidades da Federação reduziram de 19,7% para 17,5%; e os Municípios de 31% em 2002 para 28,9% em 2003.

A tabela e as representações gráficas a seguir se referem a essas informações:

TABELA 9

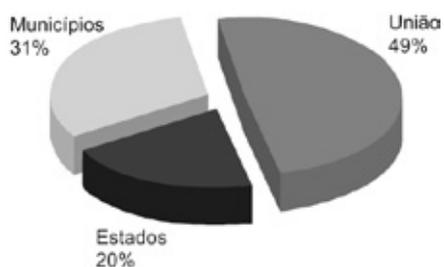
Participação dos Entes nos Gastos com a Função Assistência Social – 2002/2003 (em R\$ milhões)

	2002	%	2003	%
União + transferências do FNAS	6.513		8.416	
União	4.883	49%	6.605	54%
Estados	1.955	20%	2.159	18%
Transferências do FNAS aos Estados	611		800	
Municípios	3.074	31%	3.561	29%
Transferências do FNAS aos Municípios	1.019		1.011	
TOTAL	9.912	100%	12.325	100%

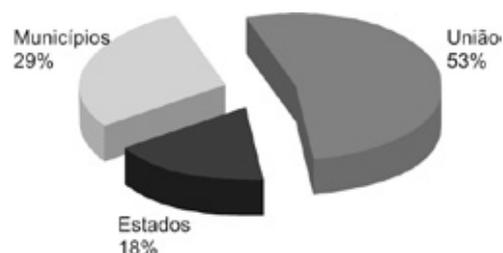
Elaboração: CGPA/SPOA/SE/MDS

Participação do Entes nos Gastos com Assistência Social

2002



2003



Com relação ao co-financiamento das despesas com assistência social, observa-se que a participação da União (transferências do FNAS) nas despesas municipais foi de 33,1% em 2002 e de 28,4% em 2003, em média. Nota-se que a participação dos recursos federais é maior nos Municípios do Nordeste e menor nos Municípios dos Estados da Região Sudeste.

Já a participação da União no financiamento das despesas estaduais (incluindo-se o Distrito Federal) com assistência social foi, em média, de 31,2% em 2002 e de 37,1% em 2003.

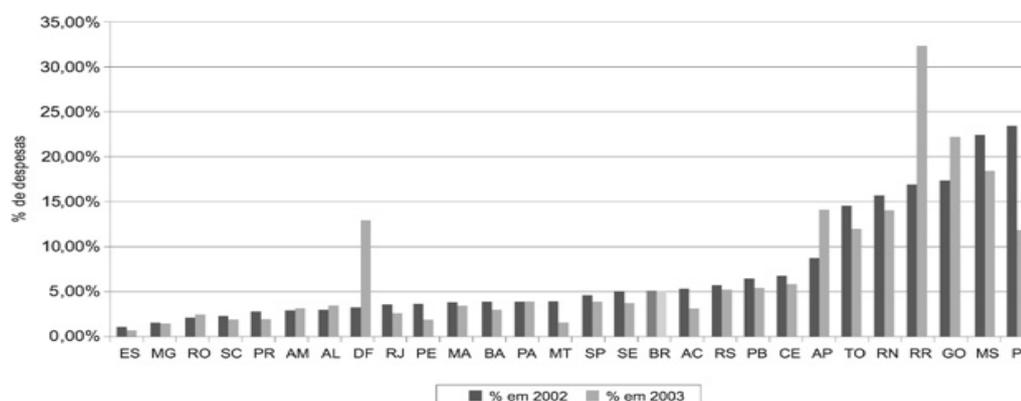
Deve-se ressaltar uma constatação, fruto da análise dos balanços orçamentários dos entes federados enviados à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, referente à discriminação das receitas orçamentárias: os entes federados devem declarar uma receita denominada “Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social”, entretanto, apenas cinco Estados registraram receitas dessa natureza em 2002 e 2003, apesar de a União ter repassado recursos para todas as Unidades da Federação. Esta discrepância também acontece quando se analisa o balanço dos Municípios. Em 2002, de 4.825 Municípios que apresentaram as contas ao Tesouro Nacional, apenas 1.952 apontaram receitas dessa natureza, enquanto o FNAS transferiu recursos para 4.913 Municípios (88% dos Municípios brasileiros). Em 2003, esse número foi de 4.856 (87% de todos os Municípios), mas somente 2.499 Municípios (dos 4.769 declarantes) registraram ter recebido recursos do FNAS.

Se compararmos os gastos públicos com a função Assistência Social em relação ao Produto Interno Bruto – PIB medido a preços de mercado pelo IBGE, notaremos uma ampliação significativa da participação. Em 2002, o PIB medido foi de R\$ 1.346.028 milhão, dos quais 0,74% refere-se a essa área. Em 2003, o PIB alcançou R\$ 1.514.924 milhão, sendo 0,81% relativo aos gastos dos governos com a política de Assistência Social.

Quando se compara as despesas com Assistência Social em relação ao total gasto com a Seguridade Social, em cada esfera de governo, que inclui os totais de despesas com Saúde, Previdência e Assistência Social, efetuada em cada âmbito, observa-se que nos Estados e Distrito Federal, a média foi de 5,50% em 2002 e 5,38% em 2003. Entretanto, variou entre os Estados o Distrito Federal de 1,2% a 25,3%, em 2002, e de 0,75% a 34,9%, em 2003. Nos Municípios, agregados por Estados e Distrito Federal, a média foi de 10,86% em 2002 e 10,81% em 2003.

GRÁFICO 3

Participação Relativa das Despesas Estaduais com Assistência Social sobre Orçamento da Seguridade Social



Já no âmbito da União, a participação das despesas com Assistência Social na execução orçamentária da Seguridade Social, aumentou de 3,7% para 4,1%, de 2002 para 2003. Em 2004, esse percentual deverá atingir o valor de 5%, que foi recomendado pelas últimas Conferências Nacionais da Assistência Social, cabendo ressaltar que, para o Orçamento 2005, o Governo Federal propôs despesas que ultrapassam um percentual de 6% do total da Seguridade Social.

TABELA 10

Participação Relativa das Despesas com Assistência Social na Execução Orçamentária dos Entes

Entes	Ano	No total (%)	Na seguridade (%)
União	2002	0,97	3,70
	2003	0,96	4,13
Estados	2002	1,01	5,50
	2003	1,02	5,38
Municípios	2002	3,04	10,86
	2003	3,12	10,81

Fonte: STN

Elaboração: CGPA/SPOA/SE/MD

O Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia (benefício configurado como direito adquirido a ser mantido pela assistência social até o momento de sua extinção⁷) tem participação expressiva no total desses orçamentos, representando cerca de 88% em 2004⁸ e 87% em 2005.

Vale ressaltar que tais benefícios têm seu custeio praticamente mantido com receitas advindas da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS (que representa cerca de 90,28% do total do orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social no exercício de 2004). Outras fontes de financiamento compõem o orçamento desse fundo, a saber: Recursos Ordinários – 2,40%;

Contribuições sobre Concursos de Prognósticos 0,03%; Alienação de Bens Apreendidos – 0,22%; Recursos Próprios – Receita de Aluguéis 0,69%; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas – 0,01%; Outras Contribuições Sociais – 0,05% e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – 6,33%.

Com relação às despesas municipais com assistência social, em comparação com o total de seu orçamento, verifica-se que a grande parte dos Municípios dos Estados do Sul e Sudeste gastam percentuais abaixo da média nacional, que foi de 3,04% em 2002 e 3,12% em 2003. Destacam-se Municípios de alguns Estados com despesas da ordem entre 5% a 7% de seus orçamentos nos dois anos pesquisados. Ressaltam-se negativamente outros com despesas de 1,70% em 2002 e 1,72% em 2003.

A pesquisa Loas+10 também revela que os Estados e os Municípios majoritariamente alocam recursos próprios nas ações dessa política, em conformidade com as informações acima disponibilizadas pelo Tesouro Nacional. Os resultados dessa pesquisa apontam que a maioria dos Estados, Distrito Federal e

6 O termo execução expressa a efetiva aplicação financeira dos recursos, além da previsão orçamentária.

7 De acordo com o art. 40 da Lei nº 8742/93.

8 Cálculo efetuado com base na previsão da lei orçamentária de 2004, não computados os créditos adicionais necessários para o cumprimento das metas do ano.

Municípios tem recursos oriundos do orçamento próprio e do Fundo Nacional de Assistência Social, apesar de não ser freqüente o repasse dos recursos de seus orçamentos próprios para os respectivos fundos.

Entretanto, ainda que haja a alocação de recursos das três esferas de governo, constata-se descaracterização da concepção relativa ao co-financiamento, à medida que muitos Fundos Municipais não recebem recursos das três esferas de governo.

A esfera estadual é a esfera governamental que menos repassa recursos e, até o momento, todos os recursos da esfera federal são repassados para ações definidas nacionalmente.

Destaca-se também o fato da maior parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios assegurar em legislação e nas leis orçamentárias locais as fontes de financiamento, embora poucos estabelecem um percentual do orçamento a ser aplicado na assistência social.

Quanto ao financiamento indireto, segundo dados da Receita Federal e Previdência Social, dos R\$ 2,4 bilhões correspondentes às isenções anuais concedidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS relativas ao pagamento da cota patronal dos encargos sociais devidos a esse órgão e oportunizadas em razão da certificação com o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEAS, 51% são de instituições de educação. Interessante notar que as instituições de assistência social são em maior número que as de educação e saúde.

2. Política Pública de Assistência Social

De acordo com o artigo primeiro da LOAS, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: 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 do bem-estar social brasileiro concebido como campo do Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social.

A inserção na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Segundo Di Giovanni (1998:10), entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios

reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.

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

Por segurança da acolhida, entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. É possível, todavia, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida, ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade – uma criança ou um idoso –, por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea ou contínua da saúde física ou mental.

Outra situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão.

A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio.

Nesse sentido a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros.

Marcada 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 a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.

2.1. Princípios

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:

- I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - 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;
- IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

2.2. Diretrizes

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

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

2.3. Objetivos

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.

- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

2.4. Usuários

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

2.5. Assistência Social e as Proteções Afiançadas

2.5.1. Proteção Social Básica

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização.

Os programas e projetos são executados pelas três instâncias de governo e devem ser articulados dentro do SUAS. Vale destacar o Programa de Atenção Integral à Família-PAIF que, pactuado e assumido pelas diferentes esferas de governo, surtiu efeitos concretos na sociedade brasileira.

O BPC constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, tendo sido um direito estabelecido diretamente na Constituição Federal e posteriormente regulamentado a partir da LOAS, dirigido às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, observado, para acesso, o critério de renda previsto na Lei. Tal direito à renda se constituiu como efetiva provisão que traduziu o

princípio da certeza na assistência social, como política não contributiva de responsabilidade do Estado. Trata-se de prestação direta de competência do Governo Federal, presente em todos os Municípios.

O aperfeiçoamento da Política Nacional de Assistência Social compreenderá alterações já iniciadas no BPC que objetivam aprimorar as questões de acesso à concessão, visando uma melhor e mais adequada regulação que reduza ou elimine o grau de arbitrariedade hoje existente e que garanta a sua universalização. Tais alterações passam a assumir o real comando de sua gestão pela assistência social.

Outro desafio é pautar a questão da autonomia do usuário no usufruto do benefício, visando enfrentar problemas como a questão de sua apropriação pelas entidades privadas de abrigo, em se tratando de uma política não contributiva. Tais problemas somente serão enfrentados com um sistema de controle e avaliação que inclua necessariamente Estados, Distrito Federal, Municípios, conselhos de assistência social e o Ministério Público.

Nestes termos, o BPC não deve ser tratado como o responsável pelo grande volume de gasto ou como o dificultador da ampliação do financiamento da assistência social. Deve ser assumido de fato pela assistência social, sendo conhecido e tratado pela sua significativa cobertura, 2,5 milhões de pessoas, pela magnitude do investimento social, cerca de R\$ 8 bilhões, pelo seu impacto econômico e social e por retirar as pessoas do patamar da indigência. O BPC é processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório que dá ao Brasil um lugar significativo em relação aos demais países que possuem programas de renda básica, principalmente na América Latina. Trata-se de uma garantia de renda que dá materialidade ao princípio da certeza e do direito à assistência social.

Os benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da LOAS. Podemos traduzi-los como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos. Hoje os benefícios eventuais são ofertados em todos os Municípios, em geral com recursos próprios ou da esfera estadual e do Distrito Federal, sendo necessária sua regulamentação mediante definição de critérios e prazos em âmbito nacional.

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários.

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS.

Centro de Referência da Assistência Social e os Serviços de Proteção Básica

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000

famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias. Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado.

O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas. O importante é notar que esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção e, ou, de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições.

Além de ser responsável pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias – com referência territorializada, que valorize as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas e que promova o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários –, a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios.

Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos.

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como:

- Programa de Atenção Integral às Famílias.
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.
- Centros de Convivência para Idosos.
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças.

- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

2.5.2. Proteção Social Especial

Além de privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social. O termo exclusão social confunde-se, comumente, com desigualdade, miséria, indigência, pobreza (relativa ou absoluta), apartação social, dentre outras. Naturalmente existem diferenças e semelhanças entre alguns desses conceitos, embora não exista consenso entre os diversos autores que se dedicam ao tema. Entretanto, diferentemente de pobreza, miséria, desigualdade e indigência, que são situações, a exclusão social é um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza e, enquanto tal, apresenta-se heterogênea no tempo e no espaço.

A realidade brasileira nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social. Percebe-se que estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos.

As dificuldades em cumprir com funções de proteção básica, socialização e mediação, fragilizam, também, a identidade do grupo familiar, tornando mais vulneráveis seus vínculos simbólicos e afetivos. A vida dessas famílias não é regida apenas pela pressão dos fatores socioeconômicos e necessidade de sobrevivência. Elas precisam ser compreendidas em seu contexto cultural, inclusive ao se tratar da análise das origens e dos resultados de sua situação de risco e de suas dificuldades de auto-organização e de participação social.

Assim, as linhas de atuação com as famílias em situação de risco devem abranger desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade.

As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social.

A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigamento dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. A história dos abrigos e asilos é antiga no Brasil. A colocação de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos em instituições para protegê-los ou afastá-los do convívio social e familiar foi, durante muito tempo, materializada em grandes instituições de longa permanência, ou seja, espaços que atendiam a um grande número de pessoas, que lá permaneciam por longo período – às vezes a vida toda. São os chamados, popularmente, como orfanatos, internatos, educandários, asilos, entre outros.

São destinados, por exemplo, às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiverem seus direitos violados e, ou, ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e ao seu desenvolvimento. No caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada.

Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo.

Vale destacar programas que, pactuados e assumidos pelos três entes federados, surtiram efeitos concretos na sociedade brasileira, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

Proteção Social Especial de Média Complexidade

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico- operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado, tais como:

- Serviço de orientação e apoio sociofamiliar.
- Plantão Social.
- Abordagem de Rua.
- Cuidado no Domicílio.

- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência.
- Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA).

A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

Proteção Social Especial de Alta Complexidade

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. Tais como:

- Atendimento Integral Institucional.
- Casa Lar.
- República.
- Casa de Passagem.
- Albergue.
- Família Substituta.
- Família Acolhedora.
- Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada).
- Trabalho protegido.

3. Gestão da Política Nacional de Assistência Social na Perspectiva do Sistema Único de Assistência Social - SUAS

3.1. Conceito e Base de Organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo

número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social.

“Trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental.”⁹

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos:

- Matricialidade Sociofamiliar.
- Descentralização político-administrativa e Territorialização.
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil.
- Financiamento.
- Controle Social.
- O desafio da participação popular/cidadão usuário.
- A Política de Recursos Humanos.
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional:

- **Vigilância Social:** refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos.

⁹ Segundo Aldaíza Sposati em documento denominado “Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS”.

- **Proteção Social:**

- segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos.
- segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades.
- segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socio-educativas.
- **Defesa Social e Institucional:** a proteção básica e a especial devem ser organizadas de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. São direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários:
 - Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos.
 - Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de

acordo com a necessidade.

- Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas.
- Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses.
- Direito do usuário à oferta qualificada de serviço.
- Direito de convivência familiar e comunitária.

O processo de gestão do SUAS prevê as seguintes bases organizacionais:

3.1.1. Matricialidade Sociofamiliar

As reconfigurações dos espaços públicos, em termos dos direitos sociais assegurados pelo Estado Democrático de um lado e, por outro, dos constrangimentos provenientes da crise econômica e do mundo do trabalho, determinaram transformações fundamentais na esfera privada, resignificando as formas de composição e o papel das famílias. Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural 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.

A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social.

Em segundo lugar, é preponderante retomar que as novas feições da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas, ou seja, às transformações econômicas e sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia. O novo cenário tem remetido à discussão do que seja a família, uma vez que as três dimensões clássicas de sua definição (sexualidade, procriação e convivência) já não têm o mesmo grau de imbricamento que se acreditava outrora. Nesta perspectiva, podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade. Como resultado das modificações acima mencionadas, superou-se a referência de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família.

O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social está explícito no artigo 226, da Constituição Federal do Brasil, quando declara que a: “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, endossando, assim, o artigo 16, da Declaração dos Direitos Humanos, que traduz a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado. No 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 da Assistência Social – LOAS, entre outras.

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 sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. 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. Essa postulação se orienta pelo reconhecimento da realidade que temos hoje através de estudos e análises das mais diferentes áreas e tendências. Pesquisas sobre população e condições de vida nos informam que as transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionadas à

ordem econômica, à organização do trabalho, à revolução na área da reprodução humana, à mudança de valores e à liberalização dos hábitos e dos costumes, bem como ao fortalecimento da lógica individualista em termos societários, redundaram em mudanças radicais na organização das famílias. Dentre essas mudanças pode-se observar um enxugamento dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de arranjos familiares (monoparentais, reconstituídas), além dos processos de empobrecimento acelerado e da desterritorialização das famílias gerada pelos movimentos migratórios.

Essas transformações, que envolvem aspectos positivos e negativos, desencadearam um processo de fragilização dos vínculos familiares e comunitários e tornaram as famílias mais vulneráveis. A vulnerabilidade à pobreza está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias ou arranjos familiares e aos ciclos de vida das famílias. Portanto, as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família. No entanto, percebe-se que na sociedade brasileira, dada as desigualdades características de sua estrutura social, o grau de vulnerabilidade vem aumentando e com isso aumenta a exigência das famílias desenvolverem complexas estratégias de relações entre seus membros para sobreviverem.

Assim, essa perspectiva de análise, reforça a importância da política de Assistência Social no conjunto protetivo da Seguridade Social, como direito de cidadania, articulada à lógica da universalidade. Além disso, há que considerar a diversidade sociocultural das famílias, na medida em que estas são, muitas vezes, movidas por hierarquias consolidadas e por uma solidariedade coativa que redundam em desigualdades e opressões. Sendo assim, a política de Assistência Social possui papel fundamental no processo de emancipação destas, enquanto sujeito coletivo. Postula-se, inclusive, uma interpretação mais ampla do estabelecido na legislação, no sentido de reconhecer que a concessão de benefícios está condicionada à impossibilidade não só do beneficiário em prover sua manutenção, mas também de sua família. Dentro do princípio da universalidade, portanto, objetiva-se a manutenção e a extensão de direitos, em sintonia com as demandas e necessidades particulares expressas pelas famílias.

Nessa ótica, a centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da perspectiva postulada. Ou seja, a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária.

Além disso, a Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos.

A efetivação da política de Assistência Social, caracterizada pela complexidade e contraditoriedade que cerca as relações intrafamiliares e as relações da família com outras esferas da sociedade, especialmente o Estado, colocam desafios tanto em relação a sua proposição e formulação quanto a sua execução.

Os serviços de proteção social, básica e especial, voltados para a atenção às famílias deverão ser prestados, preferencialmente, em unidades próprias dos Municípios, através dos Centros de Referência da Assistência Social básico e especializado. Os serviços, programas, projetos de atenção às famílias e

indivíduos poderão ser executados em parceria com as entidades não-governamentais de assistência social, integrando a rede socioassistencial.

3.1.2. Descentralização Político-Administrativa e Territorialização

No campo da assistência social, o artigo 6º, da LOAS, dispõe que as ações na área são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. O artigo 8º estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei, fixarão suas respectivas políticas de assistência social.

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

O artigo 11º da LOAS coloca, ainda, que as ações das três esferas de governo na área da assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Dessa forma, cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações.

Considerando a alta densidade populacional do País e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 Municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso.

Também, considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas.

Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dele se utilizam”.

Dirce Koga afirma que “os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na

política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais” (2003:25).

Nessa vertente, o objeto da ação pública, buscando garantir a qualidade de vida da população, extravasa os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentaram as políticas sociais e em especial a política de assistência social.

Menicucci (2002) afirma que “o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território”. Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. O que Aldaíza Sposati tem chamado de atender a necessidade e não o necessitado.

Dessa forma, uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação.

Para Menicucci (2002), “a proposta de planejamento e intervenções intersetoriais envolve mudanças nas instituições sociais e suas práticas”. Significa alterar a forma de articulação das ações em segmentos, privilegiando a universalização da proteção social em prejuízo da setorialização e da autonomização nos processos de trabalho. Implica, também, em mudanças na cultura e nos valores da rede socioassistencial, das organizações gestoras das políticas sociais e das instâncias de participação. Torna-se necessário, constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas.

É essa a perspectiva que esta Política Nacional quer implementar. A concepção da assistência social como política pública tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade aqui expressos.

Assim, a operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada.

Isso expressa a necessidade de se repensar o atual desenho da atuação da rede socioassistencial, redirecionando-a na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar. A partir daí, a Política Nacional de

Assistência Social caracterizará os municípios brasileiros de acordo com seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹⁰, com maior grau de desagregação territorial quanto maior a taxa de densidade populacional, isto é, quanto maior concentração populacional, maior será a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de um município ou região. A construção de indicadores a partir dessas parcelas territoriais termina configurando uma “medida de desigualdade intraurbana”. Esta medida, portanto, sofrerá variações de abrangência de acordo com as características de cada cidade, exigindo ação articulada entre as três esferas no apoio e subsídio de informações, tendo como base o Sistema Nacional de Informações de Assistência Social e os censos do IBGE, compondo com os Campos de Vigilância Social, locais e estaduais, as referências necessárias para sua construção. Porém, faz-se necessária a definição de uma metodologia unificada de construção de alguns índices (exclusão/inclusão social, vulnerabilidade social) para efeitos de comparação e definição de prioridades da Política Nacional de Assistência Social.

Como forma de caracterização dos grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social será utilizada como referência a definição de municípios como de pequeno, médio e grande porte¹¹ utilizada pelo IBGE, agregando-se outras referências de análise realizadas pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais¹², bem como pelo Centro de Estudos da Metrópole¹³ sobre desigualdades intraurbanas e o contexto específico das metrópoles:

- Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média. Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com co-financiamento das esferas estaduais e federal.
- Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média). Diferenciam-se dos pequeno porte 1 especialmente no que se refere à concentração da população rural que corresponde a 30% da população total. Quanto às suas características relacionais mantém-se as mesmas dos municípios pequenos 1.

10 Para os municípios acima de 20.000 habitantes, a partir do Censo 2000, o IBGE disponibiliza as informações desagregadas pelos setores censitários, o que permite construir medidas de desigualdades socioterritoriais intraurbanas.

11 Forma de definição utilizada no Plano Estadual de Assistência Social - 2004 a 2007, do Estado do Paraná, tomando por base a divisão adotada pelo IBGE.

12 Centro de estudos coordenado pela PUC/SP em parceria com o INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais no desenvolvimento da pesquisa do Mapa da exclusão/inclusão social.

13 Centro de estudos vinculado ao Cebrap que realiza pesquisas de regiões metropolitanas, desenvolvendo mapas de vulnerabilidade social.

- Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias). Mesmo ainda precisando contar com a referência de municípios de grande porte para questões de maior complexidade, já possuem mais autonomia na estruturação de sua economia, sediam algumas indústrias de transformação, além de contarem com maior oferta de comércio e serviços. A oferta de empregos formais, portanto, aumenta tanto no setor secundário como no de serviços. Esses municípios necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção social básica. Quanto à proteção especial, a realidade de tais municípios se assemelha à dos municípios de pequeno porte, no entanto, a probabilidade de ocorrerem demandas nessa área é maior, o que leva a se considerar a possibilidade de sediarem serviços próprios dessa natureza ou de referência regional, agregando municípios de pequeno porte no seu entorno.
- Municípios de grande porte – entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). São os mais complexos na sua estruturação econômica, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infra-estrutura. No entanto, são os municípios que por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade).
- Metrôpoles – entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada). Para além das características dos grandes municípios, as metrôpoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado.

A referida classificação tem o propósito de instituir o Sistema Único de Assistência Social, identificando as ações de proteção básica de atendimento que devem ser prestadas na totalidade dos municípios brasileiros e as ações de proteção social especial, de média e alta complexidade, que devem ser estruturadas pelos municípios de médio, grande porte e metrôpoles, bem como pela esfera estadual, por prestação direta como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais. Levar-se-á em conta, para tanto, a realidade local, regional, o porte, a capacidade gerencial e de arrecadação dos municípios, e o aprimoramento dos instrumentos de gestão, introduzindo o geoprocessamento como ferramenta da Política de Assistência Social.

3.1.3. Novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil

O legislador constituinte de 1988 foi claro no art. 204, ao destacar a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis.

A Lei Orgânica de Assistência Social propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar.

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

Vale ressaltar a importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e, ou, congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da Política Nacional de Assistência Social.

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

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

O imperativo de formar redes se faz presente por duas razões fundamentais. Primeiramente, conforme já mencionado, porque a história das políticas sociais no Brasil, sobretudo, a de assistência social, é marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros.

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

Na proposta do SUAS, é condição fundamental a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, sendo consensado o estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, bem como a definição de portas de entrada para o sistema. Assim, a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social.

Esse reconhecimento impõe a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como interinstitucional, bem como com os demais conselhos setoriais e de direitos.

Ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais – ONGs, Organizações Governamentais – OGs e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos. Trata-se, enfim, de uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento.

No caso da assistência social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OGs e, ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. E aqui está um grande desafio a ser enfrentado pelo Plano Nacional, que será construído ao longo do processo de implantação do SUAS.

Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. Essa mudança deverá estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços.

3.1.4. Financiamento

A Constituição Federal de 1988, marcada pela intensa participação da sociedade no processo constituinte, optou pela articulação entre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico e um regime de proteção social. Como resultado desse processo, a Seguridade Social foi incluída no texto constitucional, no Capítulo II, do Título “Da Ordem Social”.

O financiamento da Seguridade Social está previsto no art. 195, da Constituição Federal de 1988, instituindo que, através de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais.

Tendo sido a assistência social inserida constitucionalmente no tripé da Seguridade Social, é o financiamento desta a base para o financiamento da política de assistência social, uma vez que este se dá com:

- A participação de toda a sociedade.
- De forma direta e indireta.
- Nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- Mediante contribuições sociais:

- Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro.
- Do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social.
- Sobre a receita de concursos de prognósticos.
- Do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.

No Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, que toma corpo através da proposta de um Sistema Único, a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. No âmbito federal, o Fundo Nacional, criado pela LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 1605/95, tem o seguinte objetivo: *“proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social”* (art. 1º, do Decreto nº 1605/95).

Com base nessa definição, o financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social.

Assim, o propósito é o de respeitar as instâncias de gestão compartilhada e de deliberação da política nas definições afetas ao financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios componentes do Sistema Único de Assistência Social.

De acordo com a diretriz da descentralização e, em consonância com o pressuposto do cofinanciamento, essa rede deve contar com a previsão de recursos das três esferas de governo, em razão da co-responsabilidade que perpassa a provisão da proteção social brasileira. O financiamento deve ter como base os diagnósticos socioterritoriais apontados pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social¹⁴ que considerem as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica, de acordo com as diversidades e parte de cada região ou território, a capacidade de gestão e de atendimento e de arrecadação de cada município/região, bem como os diferentes níveis de complexidade dos serviços, através de pactuações e deliberações estabelecidas com os entes federados e os respectivos conselhos.

No entanto, tradicionalmente, o financiamento da política de assistência social brasileira tem sido marcado por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas, que se configuram numa série histórica engessada e perpetuada com o passar dos anos. Tal processo se caracteriza pelo formato de atendimentos pontuais e, em alguns casos, até paralelos, direcionados a programas que, muitas vezes, não correspondem às necessidades estaduais, regionais e municipais. Tal desenho não fomenta a capacidade criativa destas esferas e nem permite que sejam propostas ações complementares para a aplicação dos recursos públicos repassados.

¹⁴Vide conteúdo do item “Informações, Monitoramento e Avaliação”.

Ainda deve ser ressaltado no modelo de financiamento em vigor, a fixação de valores per capita, que atribuem recursos com base no número total de atendimentos e não pela conformação do serviço às necessidades da população, com determinada capacidade instalada. Essa orientação, muitas vezes, leva a práticas equivocadas, em especial no que tange aos serviços de longa permanência, que acabam por voltar-se para a manutenção irreversível dos usuários desagregados de vínculos familiares e comunitários.

Outro elemento importante nessa análise da forma tradicional de financiamento da política de assistência social, são as emendas parlamentares que financiam ações definidas desarticulada do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo. Isso em âmbito federal, de forma desarticulada do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo. Isso se dá, muitas vezes, pela não articulação entre os poderes Legislativo e Executivo no debate acerca da Política Nacional de Assistência Social, o que se pretende alterar com a atual proposta.

Ao longo dos 10 anos de promulgação da LOAS, algumas bandeiras têm sido levantadas em prol do financiamento da assistência social, construído sobre bases mais sólidas e em maior consonância com a realidade brasileira. Juntamente com a busca de vinculação constitucional de percentual de recursos para o financiamento desta política nas três esferas de governo, figuram reivindicações que, no debate da construção do SUAS, têm protagonizado as decisões do órgão gestor Federal.

São elas: o financiamento com base no território, considerando os portes dos municípios e a complexidade dos serviços, pensados de maneira hierarquizada e complementar; a não exigibilidade da Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS como condição para os repasses desta política; a não descontinuidade do financiamento a cada início de exercício financeiro; o repasse automático de recursos do Fundo Nacional para os Estaduais, do Distrito Federal e Municipais para o co-financiamento das ações afetas a esta política; o estabelecimento de pisos de atenção, entre outros.

Com base nessas reivindicações e, respeitando as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, nova sistemática de financiamento deve ser instituída, ultrapassando o modelo convenial e estabelecendo o repasse automático fundo a fundo no caso do financiamento dos serviços, programas e projetos de assistência social. Essa nova sistemática deverá constar na Norma Operacional Básica que será elaborada com base nos pressupostos elencados na nova política.

Esse movimento deve extrapolar a tradicional fixação de valores per capita, passando-se à definição de um modelo de financiamento que atenda ao desenho ora proposto para a Política Nacional, primando pelo co-financiamento construído a partir do pacto federativo, baseado em pisos de atenção. Tais pisos devem assim ser identificados em função dos níveis de complexidade, atentando para a particularidade dos serviços de média e alta complexidade, os quais devem ser substituídos progressivamente pela identificação do atendimento das necessidades das famílias e indivíduos, frente aos direitos afirmados pela assistência social.

Concomitante a esse processo tem-se operado a revisão dos atuais instrumentos de planejamento público, em especial o Plano Plurianual, que se constitui em um guia programático para as ações do poder público, e traduz a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração para contemplar os princípios e concepções do SUAS. Essa revisão deve dar conta de duas realidades que atualmente convivem, ou seja, a construção do novo processo e a preocupação com a não ruptura radical com o que vige atualmente, para que não se caracterize descontinuidade nos atendimentos prestados aos usuários da assistência social. Portanto, essa é uma proposta de transição que vislumbra projeções para a universalização dos serviços de proteção básica, com revisão também de suas

regulações, ampliação da cobertura da rede de proteção especial, também com base em novas normatizações, bem como a definição de diretrizes para a gestão dos benefícios preconizados pela LOAS.

Ainda compõe o rol das propostas da Política Nacional de Assistência Social a negociação e a assinatura de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e de educação, para que seja viabilizada a transição do financiamento dos serviços afetos a essas áreas, que ainda são assumidos pela política de assistência social, bem como a definição das responsabilidades e papéis das entidades sociais declaradas de utilidade pública federal, estadual e, ou, municipal e inscritas nos respectivos conselhos de assistência social, no que tange à prestação de serviços inerentes a esta política, incluindo-se as organizações que contam com financiamento indireto mediante isenções oportunizadas pelo Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEAS.

A proposta orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para o exercício de 2005, em discussão no Congresso Nacional, aponta para um volume de recursos de 6,02% do orçamento da Seguridade Social para a Assistência Social.

A história demonstra que, nas quatro edições da Conferência Nacional de Assistência Social, nos dez anos desde a promulgação da Lei nº 8.742/93 – LOAS, a proposta pela vinculação constitucional de, no mínimo, 5% do orçamento da Seguridade Social para esta política em âmbito Federal e de, minimamente, 5% dos orçamentos totais de Estados, Distrito Federal e Municípios, tem sido recorrente. Na quarta edição dessa Conferência, realizada em dezembro de 2003, foi inserido um novo elemento às propostas anteriormente apresentadas, ou seja, que os 5% de vinculação no âmbito Federal em relação ao orçamento da Seguridade Social, seja calculado para além do BPC. Isso posto, até que se avance na discussão da viabilidade e possibilidade de tal vinculação, recomenda-se que Estados, Distrito Federal e Municípios invistam, no mínimo, 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área, por considerar a extrema relevância de, efetivamente, se instituir o cofinanciamento, em razão da grande demanda e exigência de recursos para esta política.

i. Controle Social

A participação popular foi efetivada na LOAS (artigo 5º, inciso II), ao lado de duas outras diretrizes, a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios, o comando único em cada esfera de governo (artigo 5º, inciso I), e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (artigo 5º, inciso III).

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais.

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo.

As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado (artigo 18, inciso VI, da LOAS).

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS).

As alianças da sociedade civil com a representação governamental são um elemento fundamental para o estabelecimento de consensos, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças.

Os conselhos paritários, no campo da assistência social, têm como representação da sociedade civil, os usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social (instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços), trabalhadores do setor (artigo 17 - II).

É importante assinalar que, cada conselheiro eleito em foro próprio para representar um segmento, estará não só representando sua categoria, mas a política como um todo em sua instância de governo. E o acompanhamento das posições assumidas deverão ser objeto de ação dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social.

A organização dos gestores, em nível municipal e estadual, com a discussão dos temas relevantes para a política se constitui em espaços de ampliação do debate.

As comissões intergestoras tri e bipartite são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizam o Estado, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social.

Vale ressaltar que a mobilização nacional conquistada por todos atores sociais desta política se efetivou nesses quase onze anos de LOAS.

Para o avanço pretendido, a política aponta para a construção de uma nova agenda para os conselhos de assistência social. Uma primeira vertente é a articulação do CNAS com os conselhos nacionais das políticas sociais integrando um novo movimento neste País. Outra é a construção de uma agenda comum dos conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social. Esta última tem como objetivo organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as peculiaridades regionais.

Para isso, serão necessárias novas ações ao nível da legislação, do funcionamento e da capacitação de conselheiros e dos secretários executivos.

O desafio da Participação dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social

Para a análise dessa participação são necessárias algumas reflexões. A primeira delas, sobre a natureza da assistência social, que só em 1988 foi elevada à categoria de política pública. A concepção de

doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “*assistiam*” e se pronunciavam em seu nome. Como resultado, esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos.

A segunda reflexão a ressaltar é a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social.

Assim, há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários.

Um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados.

Assim, é fundamental a promoção de eventos temáticos que possam trazer usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores.

Outra linha de proposição é a criação de ouvidorias por meio das quais o direito possa, em primeira instância, se tornar reclamável para os cidadãos brasileiros.

No interior dos conselhos, a descentralização das ações em instâncias regionais consultivas pode torná-los mais próximo da população. Também a realização de reuniões itinerantes nos três níveis de governo pode garantir maior nível de participação. Outra perspectiva é a organização do conjunto dos conselhos em nível regional, propiciando articulação e integração de suas ações, fortalecendo a política de assistência social, já que a troca de experiência capacita para o exercício do controle social.

Por fim, é importante ressaltar nesse eixo a necessidade de informação aos usuários da assistência social para o exercício do controle social por intermédio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado para que efetivem esta política como direito constitucional.

ii. A Política de Recursos Humanos

É sabido que a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionados com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos.

O tema recursos humanos não tem sido matéria prioritária de debate e formulações, a despeito das transformações ocorridas no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, implicando precarização das condições de trabalho e do atendimento à população.

A inexistência de debate sobre os recursos humanos tem dificultado também a compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política.

Além da pouca definição relativa às atividades de gestão da política, outro aspecto relevante é o referente ao surgimento permanente de novas “ocupações/funções”.

O dinamismo, a diversidade e a complexidade da realidade social pautam questões sociais que se apresentam sob formas diversas de demandas para a política de assistência social, e que exigem a criação de uma gama diversificada de serviços que atendam às especificidades da expressão da exclusão social apresentada para esta política.

Nesse sentido várias funções/ocupações vão se constituindo: monitores e/ou educadores de crianças e adolescentes em atividades socioeducativas, de jovens com medidas sócio-educativas, para abordagem de rua, cuidadores de idosos, auxiliares, agentes, assistentes, entre outros.

Tais funções/ocupações necessitam ser definidas e estruturadas na perspectiva de qualificar a intervenção social dos trabalhadores. Considerando que a assistência social é uma política que tem seu campo próprio de atuação e que se realiza em estreita relação com outras políticas, uma política de recursos humanos deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas, também, o conteúdo intersetorial de sua atuação.

Outro aspecto importante no debate sobre recursos humanos refere-se a um conjunto de leis que passaram a vigorar com a Constituição Federal de 1988, sendo ela própria um marco regulatório sem precedentes no Brasil para a assistência social, ao reconhecê-la como política pública, direito do cidadão, dever do Estado, a ser gerida de forma descentralizada, participativa e com controle social.

A nova forma de conceber e gerir esta política estabelecida, pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, exige alterações no processo de trabalho dos trabalhadores de modo que a prática profissional esteja em consonância com os avanços da legislação que regula a assistência social assim como as demais políticas sociais (Couto, 1999).

A concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho (idem).

Exige também dos trabalhadores o conhecimento profundo da legislação implantada a partir da Constituição Federal de 1988. “É impossível trabalhar na ótica dos direitos sem conhecê-los e impossível pensar na sua implantação se não estiver atento às dificuldades de sua implantação” (Couto, 1999:207).

A descentralização da gestão da política implica novas atribuições para os gestores e trabalhadores das três esferas de governo e de dirigentes e trabalhadores das entidades de assistência social, exigindo-lhes novas e capacitadas competências que a autonomia política-administrativa impõe.

A participação e o controle social sobre as ações do Estado, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, também requer dos trabalhadores um arcabouço teórico- técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações.

Após dez anos de implantação e implementação da LOAS, avalia-se a necessidade premente de requalificar a política de assistência social e aperfeiçoar o sistema descentralizado e participativo da mesma.

Esta gestão apresenta o SUAS como concepção política, teórica, institucional e prática da política na perspectiva de ampliar a cobertura e a universalização de direitos, aperfeiçoando a sua gestão, qualificando e fortalecendo a participação e o controle social.

O SUAS propõe o estabelecimento de novas relações entre gestores e técnicos nas três esferas de governo, destes com dirigentes e técnicos de entidades prestadoras de serviços, com os conselheiros dos conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais, bem como com usuários e trabalhadores.

Portanto, as novas relações a serem estabelecidas exigirão, além do compromisso com a assistência social como política pública, qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política.

Deve integrar a política de recursos humanos, uma política de capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada.

É grande o desafio de trabalhar recursos humanos em um contexto no qual o Estado foi reformado na perspectiva de seu encolhimento, de sua desresponsabilização social. O enxugamento realizado na máquina estatal precarizou seus recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, fragilizando a política.

Assim como ocorre em outros setores, a incapacidade de gerar carreira de Estado tem gerado desestímulo nos trabalhadores que atuam na área. A criação de um plano de carreira é uma questão prioritária a ser considerada. O plano de carreira, ao contrário de promover atraso gerencial e inoperância administrativa, como alguns apregoam, “se bem estruturado e corretamente executado é uma garantia de que o trabalhador terá de vislumbrar uma vida profissional ativa, na qual a qualidade técnica e a produtividade seriam variáveis chaves para a construção de um sistema exequível” (Plano Nacional de Saúde, 2004:172/173).

A elaboração de uma política de recursos humanos urge inequivocamente. A construção de uma política nacional de capacitação que promova a qualificação de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada para os trabalhadores públicos e privados e conselheiros, configura-se ademais como importante instrumento de uma política de recursos humanos, estando em curso sua formulação.

Também compõe a agenda dessa gestão a criação de espaços de debate e formulação de propostas de realização de seminários e conferências de recursos humanos.

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

Nesta perspectiva, esta política nacional aponta para a necessidade de uma NOB – Norma Operacional Básica para a área de Recursos Humanos, amplamente discutida com os trabalhadores, gestores, dirigentes das entidades prestadoras de serviços, conselheiros, entre outros, definindo composição da equipe (formação, perfil, atributos, qualificação, etc.).

iii. A Informação, o Monitoramento e a Avaliação

A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação.

Confirmando as deliberações sucessivas desde a I Conferência Nacional de Assistência Social de 1995, a IV Conferência Nacional, realizada em 2003, define-se claramente pela elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação e pela criação de um sistema oficial de informação que possibilitem: a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. Agregado a isto, a Conferência ainda aponta para a necessidade de utilização de um sistema de informação em orçamento público também para as três esferas de governo.

O que se pretende claramente com tal deliberação é a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política. Desenhados de forma a fortalecer a democratização da informação, na amplitude de circunstâncias que perfazem a política de assistência social, estas políticas e as ações resultantes deverão pautar-se principalmente na criação de sistemas de informação, que serão base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social, e na integração das bases de dados de interesse para o campo socioassistencial, com a definição de indicadores específicos de tal política pública.

A necessidade de implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação e sistemas de informações para a área também remontam aos instrumentos de planejamento institucional, onde aparecem como componente estrutural do sistema descentralizado e participativo, no que diz respeito aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários. Desta forma, esta requisição começa a ser reconhecida nos documentos normativos básicos da área que estabelecem os fundamentos do processo político-administrativo da Assistência Social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Política Nacional de Assistência Social de 1999 reconheceu, ao realizar a avaliação sobre as situações circunstanciais e conjunturais deste campo, a dificuldade de identificação de informações precisas sobre os segmentos usuários da política de Assistência Social, e atribuiu a este fato, a abordagem preliminar sobre algumas destas situações, a serem atendidas por essa política pública.

A seriedade desta afirmação, inaugurando a Política Nacional, pode ser uma medida de avaliação crucial sobre o significado da informação, ou de sua ausência, neste campo. Daí, ressalta-se que a composição de um Sistema Nacional de Informação da Assistência Social esteja definido como uma das competências dos órgãos gestores, envolvendo os três níveis de governo. No que diz respeito a este aspecto, as estratégias para a nova sistemática passam, segundo o documento, entre outras providências, pela: construção de um sistema de informações com vistas à ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos da área, contribuindo para o exercício dos direitos da cidadania; utilização de indicadores para construção do Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados da Política Nacional de Assistência Social; e implementação do sistema de acompanhamento da rede

socioassistencial. Assim, na agenda básica da Política Nacional de Assistência Social, estas questões encontraram-se vinculadas ao nível estratégico, definidas pelo escopo de construir um sistema de informação que permita o monitoramento e avaliação de impacto dos benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza.

Chega-se, deste modo, a 2004, sem a estruturação de um sistema nacional e integrado de informação ou de políticas de monitoramento e avaliação que garantam visibilidade à política e que forneçam elementos seguros para o desenvolvimento desta em todo o território nacional. Os componentes atuais são, efetivamente, ínfimos diante da responsabilidade de atender aos dispositivos da legislação e favorecer a ação de gestores, trabalhadores, prestadores de serviços e a central atuação do controle social.

Torna-se imperativo para a realização dos objetivos, princípios e diretrizes definidos nesta Política Nacional, avançar estrategicamente tanto no que tange à construção de um sistema nacional de informação da área como na direção da integração entre as bases de dados já existentes e disseminados hoje nas três esferas de governo. É também premente neste sentido uma substancial e decisiva alteração em torno da realização de políticas estratégicas de monitoramento e avaliação, a serem desenhadas como meio de aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre os componentes que perfazem a política e sua execução e contribuir para seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo sua contribuição aos escopos institucionais.

Nesse sentido a questão da informação e as práticas de monitoramento e avaliação, aportes do novo sistema, devem ser apreendidas como exercícios permanentes e, acima de tudo, comprometidos com as repercussões da política de assistência social ao longo de sua realização, em todo o território nacional.

Para além do compromisso com a modernização administrativa, o desenvolvimento tecnológico, sobretudo da tecnologia da informação¹⁵, associado à ação dos atores que perfazem a política de assistência social, deve permitir uma ainda inédita construção de ferramentas informacionais para a realização da política pública de assistência social no Brasil.

Tal produção deve ser pautada afiançando:

- 1) A preocupação determinante com o processo de democratização da política e com a prática radical do controle social da administração pública, que, acredita-se, é componente básico do Estado Democrático de Direito.
- 2) Novos parâmetros de produção, tratamento e disseminação da informação pública que a transforme em informação social válida e útil, que efetivamente incida em níveis de visibilidade social, de eficácia e que resulte na otimização político-operacional necessária para a política pública.

¹⁵Tecnologia da Informação é, basicamente, a aplicação de diferentes ramos da tecnologia no processamento de informações. Na década de 90, é significativa a ampliação de conceitos e empregos na área da informação, alargada enormemente com o uso de tecnologias, permitindo o desenvolvimento de aplicações que vão além do uso pessoal ou do uso singular por uma organização.

- 3) A construção de um sistema de informações de grande magnitude, integrado com ações de capacitação e de aporte de metodologias modernas de gestão e tomada de decisão, dando o suporte necessário tanto à gestão quanto à operação das políticas assistenciais, seja no âmbito governamental, em todas as suas esferas, seja no âmbito da sociedade civil, englobando entidades, instâncias de decisão colegiada e de pactuação
- 4) A maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações de assistência social.
- 5) O desenvolvimento de sistemáticas específicas de avaliação e monitoramento para o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho na área da assistência social, da gestão e do controle social.
- 6) A construção de indicadores de impacto, implicações e resultados da ação da política e das condições de vida de seus usuários.

Desta forma, gerar uma nova, criativa e transformadora utilização da tecnologia da informação para aperfeiçoar a política de assistência social no País, que resulte em uma produção de informações e conhecimento para os gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores e entidades, que garanta novos espaços e patamares para a realização do controle social, níveis de eficiência e qualidade mensuráveis, através de indicadores, e que incida em um real avanço da política de assistência social para a população usuária é o produto esperado com o novo ideário a ser inaugurado neste campo específico.

É preciso reconhecer, contudo, que a urgência da temática e a implantação da agenda para esse setor são vantagens inequívocas na construção e na condução do Sistema Único de Assistência Social. Ademais a vinculação das políticas do campo da Seguridade Social às definições da tecnologia da informação acompanha uma tendência atual que atinge organizações de todos os tipos, patrocinadas por diferentes escopos. Existe e desenvolve-se hoje no campo da Seguridade Social uma evolução de base tecnológica, disseminada pelas tecnologias da informação, e seus derivativos, que ocorre com a sua incorporação a todas as dimensões das organizações vinculadas à esfera desta política.

A convergência tecnológica na área da informação aponta para uma utilização potencialmente positiva, com resultados que, entre outros, assinalam diminuição de custos, associada ao aumento significativo das capacidades ofertadas e de um fantástico potencial de programas e sistemas, sobretudo os que dizem respeito a processos específicos de trabalho, visando, sobretudo, situações estratégicas e gerenciais. Para alcançarmos este propósito é preciso que a informação, a avaliação e o monitoramento no setor de assistência social sejam doravante tratados como setores estratégicos de gestão, cessando com uma utilização tradicionalmente circunstancial e tão somente instrumental deste campo, o que é central para o ininterrupto aprimoramento da política de assistência social no País.

4. Considerações Finais

A aprovação desta Política pelo CNAS, enseja a adoção de um conjunto de medidas mediante planejamento estratégico do processo de implementação da mesma. Portanto, faz-se necessário uma agenda de prioridades entre a Secretaria Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social, contemplando medidas de ordem regulatória, bem como medidas de ordem operacional, as quais deverão ser articuladas e objetivadas em um conjunto de iniciativas, sendo:

- Planejamento de transição da implantação do SUAS, como estratégias que respeitam as diferenças regionais e as particularidades da realidade brasileira.
- Elaboração, apresentação e aprovação do Plano Nacional de Assistência Social na perspectiva da transição do modelo atual para o SUAS.
- Reelaboração, apresentação e aprovação da Norma Operacional Básica da Assistência Social, que disciplina a descentralização político-administrativa, o financiamento e a relação entre as três esferas de governo.
- Elaboração, apresentação e aprovação da Política Nacional de Regulação da Assistência Social (Proteção Social Básica e Especial) pactuada com as comissões intergestoras bi e tripartite.
- Elaboração e apresentação ao CNAS de uma Política Nacional de Recursos Humanos da Assistência Social.
- Elaboração e apresentação ao CNAS da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Assistência Social.
- Conclusão da Regulamentação da LOAS, priorizando os artigos 2o e 3o.

⁶ Tecnologia da Informação é, basicamente, a aplicação de diferentes ramos da tecnologia no processamento de informações. Na década de 90, é significativa a ampliação de conceitos e empregos na área da informação, alargada enormemente com o uso de tecnologias, permitindo o desenvolvimento de aplicações que vão além do uso pessoal ou do uso singular por uma organização.

- Elaboração de uma metodologia de construção de índices territorializados de vulnerabilidade ou exclusão/inclusão social de todos os municípios brasileiros, que comporá o Sistema Nacional de Assistência.
- Realização, em 2005, da V Conferência Nacional de Assistência Social;
- Realização de reuniões conjuntas do CNAS e conselhos setoriais e de direitos;

Tendo em vista que a política de Assistência Social sempre foi espaço privilegiado para operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, considera-se a erradicação da fome componente fundamental nesse propósito. A experiência acumulada da área mostra que é preciso articular distribuição de renda com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias.

É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS, novo modelo de gestão da política de assistência social, com a política de segurança alimentar e a política de transferência de renda, constituindo-se, então, uma Política de Proteção Social no Brasil de forma integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. - Brasília: 405 p. - (Série textos básicos; n. 25).

BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL, Política Nacional do Idoso, Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994.

BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

BRASIL, Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741, de 01 de outubro de 2003.

BRASIL, Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989.

BRASIL, Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

AFONSO, Lúcia. Observação sobre a orientação metodológica para visitas domiciliares, entrevistas, trabalho com famílias, grupos e comunidade. Relatório preliminar de Consultoria a SMAS/PBH, 2004.

_____. Exclusão Social e Fragilização da Identidade em Famílias Pobres. Trabalho apresentado no Seminário Família e Comunidade: Justiça Social, promovido pelo curso de Psicologia, Unicentro Newton Paiva e AMITEF, Belo Horizonte, 2000.

_____. Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania. LOAS 10 Anos. IV Conferência Nacional de Assistência Social. Pesquisa LOAS + 10. Brasília, Dezembro de 2003.

_____. Gastos com Assistência Social no Brasil, 2002-2003. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília/DF, 2004 (mimeo).

BATTINI, Odária; COLIN, Denise; FOWLER, Marcos. Controle social, financiamento e democracia: a política de assistência social. Curitiba: CIPEC/Fundação Araucária, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: Um Direito entre Originalidade e Conservadorismo, 2ª edição. Atualizada e ampliada. Brasília, GESST/UnB, 2003.

COUTO, Berenice R. O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal. In Capacitação em Serviço Social e Política Social – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, 1999, CFESS-ABEPSS-CEAD-UnB.

CRUS, José Ferreira & SELLOS, Elaine Maria da Cunha. A Participação do Estado de Minas Gerais na construção da Política de Assistência Social: a contribuição do Fórum Mineiro de Assistência Social. Belo Horizonte/MG, PUC/MG, 2002 (mimeo).

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas/SP, UNICAMP, 1998.

FONSECA, Maria Thereza Nunes Martins & GARCIA, Silvana. Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Trabalhando em rede. Revista Pensar BH – Política Social, Belo Horizonte, 2002.

KOGA, Dirce. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

MAGALHÃES, Edgar Pontes. Vulnerabilidades, Riscos e Eventos. Relatório preliminar de Consultoria a SMAS/PBH, 2004.

MAPA da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo. São Paulo, Cedest, 2000/2002.

MAPA da vulnerabilidade social de famílias da cidade de São Paulo. CEM-Cebrap/SAS-PMSP, 2003.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. Revista Pensar BH – Política Social, Belo Horizonte, Maio-Julho/2002.

PALMA E SILVA, Luiz A. Gestão social de políticas públicas – a dinâmica e o entendimento da participação nos Conselhos Deliberativos da Assistência Social. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social. São Paulo: PUC/SP, 1999.

PAIVA, Beatriz Augusto (Coordenadora). Bases de Construção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Relatório Final de Consultoria ao MDS, 2003.

_____. A Política de Financiamento da Assistência Social: A Imprecisa Tradução da LOAS. Tese de Doutorado. PUC-SP - Dezembro 2003.

PEREIRA, Potyara. A Assistência social na perspectiva dos direitos. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília, Ed. Thesaurus, 1996.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. A intermediação da Assistência Social nas Subvenções Sociais: O Caso de Minas Gerais. PUC/SP. São Paulo, 2002.

_____. Palestra Proferida na 3ª Conferência Nacional de Assistência Social.

_____. O Controle Social e a Participação dos Fóruns na Política de Assistência Social. Plano Estadual Plurianual de Assistência Social da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – Núcleo de Assistência Social – Estado do Paraná – 2004-2007.

_____. Plano Municipal de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social – Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – 2003.

_____. Plano Municipal de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social. Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 2002/2003.

_____. Plano Nacional de Saúde: Um pacto pela saúde no Brasil 12/04/2004. SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a concepção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Belém/PA, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: Revista Serviço Social & Sociedade – Informe-se, nº 78, São Paulo. Ed. Cortez, Julho/2004, p.171 – 179.

_____. Política de Assistência Social: uma estratégia de inclusão social. Assistência Social: como construir e implementar uma gestão inclusiva, 2003.

_____. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução na consciência da cidadania. In: Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Ed. Cortez nº 55, Novembro/1997, págs.09- 38.

_____. Mínimos de Cidadania Ações Afirmativas de Enfrentamento à Exclusão Social (Coordenadora). Caderno do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, nº 4, 1996.

TAPAJÓS, Luziele. Informação e Políticas de Seguridade Social: uma nova arena de realização dos direitos sociais. Tese de doutorado, PUC/SP, 2004.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da política de assistência social no Estado do Paraná. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2004. Dissertação de Mestrado.

YASBEK, Maria Carmelita & PAZ, Rosângela. Serviços e Entidades de Assistência Social: Conceitos e Definições. Relatório Final de Consultoria ao MDS. IEE/PUC-SP, 2003.

_____. O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, 1999, CFESS-ABEPSS-CEAD – UnB.