

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

ROBERTA RANGEL VIANA

Protagonismo e Autonomia na Política Nacional de Assistência Social / PNAS e
no Sistema Único da Assistência Social/ SUAS: Reflexões Necessárias.

VITÓRIA
2014

ROBERTA RANGEL VIANA

Protagonismo e Autonomia na Política Nacional de Assistência Social/PNAS e no Sistema Único da Assistência Social/SUAS: Reflexões Necessárias.

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social.
Orientador: Prof. Dr^a. Ana Targina Ferraz

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Ana Targina Ferraz PPGPS/UFES (Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Berenice Rojas Couto PUC/RS

Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Teixeira Garcia PPGPS/UFES

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

V614p Viana,RobertaRangel,1978 –
Protagonismo e autonomia na Política Nacional de
Assistência Social/PNAS e no Sistema Único da Assistência
Social/SUAS : reflexões necessárias / Roberta Rangel Viana. –
2014.
194 f. : il.

Orientador: Ana Targina Rodrigues Ferraz.
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1.Política Nacional de Assistência Social (Brasil). 2. Sistema
Único de Assistência Social (Brasil). 3. Banco mundial. 4.
Assistência social. 5. Autonomia. I. Ferraz, Ana Targina
Rodrigues. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de
Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU:32

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL(MESTRADO)**

ROBERTA RANGEL VIANA

**“Protagonismo e Autonomia na Política Nacional de
Assistência Social/PNAS e no Sistema Único da Assistência
Social/SUAS: Reflexões Necessárias”**

*Dissertação apresentada ao
Curso de Pós-graduação em
Política Social da Universidade
Federal do Espírito Santo,
como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre
em Política Social.*

Aprovado em 30 de setembro de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Ana Targina Ferraz PPGPS/UFES (Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Berenice Rojas CoutoPUC/RS

Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Teixeira Garcia PPGPS/UFES

AGRADECIMENTOS

Concretizar o antigo projeto de retornar à vida acadêmica só foi possível por contar com o apoio de pessoas fundamentais às quais muito tenho a agradecer.

À minha amada mãe, por me fazer acreditar que o mestrado era um sonho possível;

Às minhas “chefias”: Ana Petronetto Serpa, Isabela Queiroz Coutinho, Karlla P.S.Mariquito, Marielle Patrocínio, Nilda Lucia Sartório e RegileneMazzariol, gestoras com as quais aprendi e aprendo, por autorizarem e compreenderem a participação nas atividades do mestrado;

Aos amigos e familiares que ouviram meus lamentos, perdoaram minhas ausências e me incentivaram a prosseguir;

Às queridas professoras Ana Targina Ferraz e Maria Lúcia Garcia, que tanto prezo e admiro, pelas inspirações e aspirações no meu processo de formação desde a graduação;

À professora Berenice Rojas Couto, por aceitar contribuir com esse trabalho;

Ao meu filho João Pedro por pacientemente me esperar;

Ao meu amado Esteferson por toda paciência, parceria e cumplicidade.

Por fim, dedico essa dissertação a todos os trabalhadores e trabalhadoras da Assistência, comprometidos com a efetivação dos direitos sociais.

“Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes.”

Paulo Freire

RESUMO

O objetivo da pesquisa é analisar as perspectivas teóricas que norteiam os conceitos de autonomia e protagonismo na Política Nacional de Assistência Social (2004) e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005). Para tanto, parte do suposto de que no processo de luta por consolidação da assistência enquanto direito social se fazem presentes concepções conflitantes e forças políticas defensoras de diferentes posições. Buscou-se assim identificar a influência do debate acadêmico do Serviço Social sobre assistência, as deliberações do Conselho Federal e Regional de Serviço Social e as orientações do Banco Mundial para as políticas sociais na América Latina. A pesquisa foi de caráter documental. A coleta de dados se deu a partir da produção acadêmica sobre a assistência social no período, de registros do Conselho Nacional de Assistência Social e Relatórios disponibilizados pelo site do Banco Mundial. Para análise dos dados utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Identificou-se que não houve um debate específico sobre autonomia e protagonismo no processo de reelaboração da Política Nacional de Assistência e que o texto final dos documentos expressam autonomia e protagonismo ora na perspectiva de controle social, ora atrelados à perspectiva de desenvolvimento de potencialidades e habilidades dos indivíduos e famílias. O resultado da pesquisa revela uma imprecisão conceitual que contribui para uma aproximação dos conceitos à teoria liberal disseminada pelo Banco Mundial de desenvolvimento de políticas públicas voltadas a dotar indivíduos e famílias de habilidades e capacidades para sua autoproteção. Concluiu-se que Autonomia e protagonismo apesar de surgirem no debate do serviço social como um rompimento com práticas tuteladas caracterizaram-se na Política Nacional de Assistência Social (2004) e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005) como produto final de um processo de responsabilização das famílias e indivíduos pela superação das condições de pobreza.

Palavras-chave: Protagonismo. Autonomia. Assistência Social. Direito Social. Banco Mundial.

ABSTRACT

The objective of the research is to analyze the theoretical perspectives that guide the concepts of autonomy and leadership in the National Social Assistance Policy (2004) and Basic Operational Norm of the Unified Social Assistance System (2005). Therefore, it starts from the assumption that in the struggle for the consolidation assistance as a social right are present conflicting views and advocates political forces of different positions. Thus sought to identify the influence of the academic debate on social service assistance, the decisions of the Federal Council and Regional Social Service and the World Bank guidelines for social policies in Latin America. The research was documentary character. The data collection occurred from the scholarship on social assistance in the period, records of the National Council of Social Assistance and reports provided by the World Bank website. For data analysis we used the technique of content analysis. It was identified that there was no specific discussion of autonomy and leadership in the process of reworking the National Policy on Service and that the final text of the documents express autonomy and leadership now in social control perspective, sometimes linked to the potential development perspective and skills of individuals and families. The survey results reveal a conceptual imprecision that contributes to an approximation of the concepts to liberal theory disseminated by the World Bank to develop public policies aimed at providing individuals and families skills and capabilities for self-protection. It was concluded that autonomy and leadership despite arise in the social service debate as a break with subordinates practices are characterized in the National Social Assistance Policy (2004) and Basic Operational Norm of the Unified Social Assistance System (2005) as the final product accountability process one of the families and individuals for the overcoming.

Keywords : Protagonists . Autonomy . Social Assistance . Social Law . World Bank .

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Lista de documentos analisados.....	08
Tabela 2- Frequência dos Conceitos de autonomia e protagonismo na PNAS NOB/SUAS (2005).....	171
Tabela 3 – Caracterização do conceito de Autonomia na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).....	181
Tabela 4 – Caracterização do conceito de Protagonismo na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).....	182
Tabela 5 – Caracterização do conceito de Autonomia e Protagonismo na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).....	183

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

ABONG - Associação Brasileira de Organizações não Governamentais

AI - Ato Institucional

ANASSELBA - Associação Nacional de Servidores da Legião Brasileira de Assistência

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

BDTD -BibliotecaDigital de Teses e Dissertações

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional de Habitação

BPC -Benefício de Prestação Continuada

BSM - Brasil Sem Miséria

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEAM - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

CELATS - Centro Latino Americano de Trabalho Social

CF -Constituição Federal

CFAS - Conselho Federal de Assistência Social

CFESS -Conselho Federal de Serviço Social

CGT - Comando Geral dos Trabalhadores

CIBIA - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

CIEIP - Centro Integrado das Empresas e Trabalhadores da Indústria do Paraná

CIT- Comissão Intergestora Tripartite

CLT -Consolidação das Leis do Trabalho

CNAS -Conselho Nacional de Assistência Social

CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CRAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS -Centros de Referência de Assistência Social

CREAS -Centros de Referência Especializados de Assistência Social

CRESS -Conselho Regional de Serviço Social

DGS - Departamento Geral de Saúde Pública

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DRU - Desvinculação de Receitas da União

EC - Emenda Constitucional

EPU- Encargos Previdenciários da União

FEBEM - Fundação Estadual do Bem Estar do Menor

FEBIEX - Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania

FHC -Fernando Henrique Cardoso

FMI -Fundo Monetário Internacional

FUNABEM- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNPRESP - Fundo de Previdência Complementar para os Servidores Públicos e Federais

GT -Grupo de Trabalho

IEE -Instituto de Estudos Especiais

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA -Legião Brasileira de Assistência

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentarias

LOAS -Lei Orgânica da Assistência Social

MAS -Ministério da Assistência Social

MBS -Ministério do Bem-Estar Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MP - Medida Provisória

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

MT -Ministério do Trabalho

NEPPOS - Núcleo de Estudos e Políticas em Políticas Sociais

NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social

NOB - Norma Operacional Básica

OMC - Organização Mundial do Comércio

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde

PBC - Programa Brasil Carinhoso

PBF - Programa Brasil Sem Miséria
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEC -Projeto de Emenda Constitucional
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL - Partido da Frente Liberal
PL -Projeto de Lei
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicilio
PNAS - Política Nacional de Assistência Social de 2004
PP - Partido Progressista
PPV- Pesquisa Sobre Padrões de Vida
PR- Partido da Republica
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao EnsinoTécnico e Emprego
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PT - Partido dos Trabalhadores
PTC - Partido Trabalhista Cristão
PTN - Partido Trabalhista Nacional
PUC -SP -Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-RS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC- Serviço Social do Comércio
SESI- Serviço Social da Indústria
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS- Sistema Único de Assistência Social
SUS -Sistema Único de Saúde
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UDN-União Democrática Nacional
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
UFMA - Universidade Federal do Maranhão
UFPE- Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ- Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNB - Universidade de Brasília

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

Introdução	01
1 A construção dos direitos sociais no panorama mundial e brasileiro	13
1.1 Direitos sociais no panorama mundial	13
1.1.1 Estado, crise do capital e ofensiva neoliberal.....	16
1.2. Direitos sociais no Brasil.....	28
1.2.1 Do Brasil colônia ao processo constituinte em 1988.....	28
1.2.2 Direitos sociais após constituição de 1988: Governo Sarneyao Governo FHC....	49
1.2.3 A questão dos direitos sociais nos governos Lula e Dilma.....	52
2Reconhecimento da assistência social como direito social no Brasile acontribuição do serviço social no processo	72
2.1Desafios ao reconhecimento da assistência como direito: o processo de regulamentação da Lei Orgânica.....	73
2.1.2 O debate do serviço social no período.....	80
2.2 Ofensiva neoliberal no Brasil e elaboração da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).	87
2.2.1 O debate do serviço social no período.....	93
3Protagonismo e autonomia na PNAS(2004) e NOB/SUAS(2005) entre as orientações do Banco Mundial e a perspectiva do serviço social	110
3.1 BancoMundial e combate a pobreza.....	111
3.1.1 A Influência de Amartya Sen sobre as principais orientações de combate a pobreza do Banco Mundial.....	116
3.2 O debate do serviço social e as orientações do conjunto CFESS/CRESS: autonomia e protagonismo numa perspectiva de direitos.....	133
3.3 O processo de reordenamento da assistência e a conceituação de autonomia e protagonismo no texto da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).....	153
3.3.1Protagonismo e Autonomia no processo de elaboração da PNAS (2004) e NOB/SUAS(2005).....	153
3.3.2 PNAS (2004) e NOB/SUAS(2005): Protagonismo e Autonomia como elementos da nova concepção de assistência.....	172
4 Considerações finais	189
5 Referências	194

APRESENTAÇÃO

A presente pesquisa constitui uma análise das perspectivas teóricas que norteiam os conceitos de **autonomia e protagonismo dos usuários** presentes na Política Nacional de Assistência Social /PNAS (2004) e no Sistema Único de Assistência Social/SUAS (2005).

Entendendo que a introdução do tema da autonomia e protagonismo na PNAS resulta do processo de reformulação da assistência, esta pesquisa se vincula ao mestrado em política social na linha 02: Política social, subjetividade e movimentos sociais que tem como objetivo a promoção do ensino e pesquisa de natureza interdisciplinar, oferecendo instrumentos teóricos e metodológicos para o estudo e a produção de conhecimentos relativos ao processo de formulação, gestão, financiamento e controle social de políticas sociais setoriais, com ênfase no papel dos sujeitos políticos; questão social e política social; dentre outros.

Para tanto abordamos o processo de construção da assistência enquanto política pública no Brasil, revelando que a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS, em 1993, representou um salto para esta política, sobretudo no campo jurídico, assegurando à população um sistema de seguridade social. Sua construção foi eivada de tensões, divergências teóricas e políticas que acarretaram a permanência de ações descontinuadas, clientelistas e o repasse das ações do Estado para a sociedade civil.

Evidenciamos, assim, como a proposta da assistência como política pública avançou (e ainda avança) em direção oposta às diretrizes constitucionais pela introdução da agenda neoliberal no país, a partir do governo Collor de Mello, que se expressou por um conjunto de reformas estruturais e institucionais orientadas pelas recomendações dos organismos internacionais no processo de renegociação da dívida externa brasileira.

Tais recomendações acarretaram a redução das funções do Estado, com o corte dos gastos públicos nas áreas da saúde, educação, transporte, serviços

que devem ser concedidos e explorados comercialmente pelo capital privado. No campo da proteção social, busca-se a parceria entre Estado, mercado e sociedade civil. As soluções para a pobreza pautam-se no recurso estratégico à solidariedade informal e voluntária envolvendo a família, a vizinhança e a comunidade (BEHRING, 2003).

Apesar deste contexto, em 2004 a assistência social é reformulada e expressa na Política Nacional de Assistência Social/PNAS (2004). O novo texto traz os conceitos de autonomia e protagonismo em contraponto às práticas pautadas na tutela e nas incapacidades dos seus destinatários, mas invocando como alternativa uma proteção social *ativa* (grifo nosso).

Compreendendo que este movimento interno não se deu de forma independente do movimento de reestruturação do capital em nível mundial após a crise de 1970, a análise da inserção destes conceitos na PNAS desperta o nosso interesse por se apresentarem no processo de reformulação da assistência social no momento em que o país foi fortemente orientado a incorporar os princípios de desenvolvimento social e humano no combate a pobreza na perspectiva do Banco Mundial como agenciador da política neoliberal.

Considerando que a necessidade de reformulação da assistência social foi deliberada na IV Conferência de assistência social em 2003, a análise da incorporação dos conceitos de autonomia e protagonismo na PNAS também considerará a possível influência de atores políticos que desde a implantação da LOAS foram determinantes e influenciam até hoje o debate teórico e político da assistência na perspectiva dos direitos sociais: os assistentes sociais. Tanto aqueles que estiveram à frente das representações de classe (Conselho Federal de Serviço Social – CFESS e Conselhos Regionais de Serviço Social - CRESS), quanto docentes, pesquisadores e militantes partidários.

Trata-se de atores que não só compõem a militância em torno da luta pela efetivação da assistência social no âmbito da seguridade, mas constituem também um grupo de estudiosos do serviço social comprometido com uma

perspectiva teórica que se opõe as orientações do Banco Mundial quanto ao desenvolvimento, aos direitos sociais e às políticas sociais (COUTO, 2010; PEREIRA, 1996; YAZBEK, 2006; SPOSATTI; BONETTI; YAZBEK; CARVALHO; 2010).

Delimitamos como objeto de estudo os conceitos de autonomia e protagonismo presentes na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005) e investigamos os referenciais teóricos que os fundamentam. Para tanto, revisitamos o debate do Serviço Social sobre a autonomia dos indivíduos sociais, orientado pela teoria marxista, e o debate acerca do desenvolvimento do capital humano e social, vinculado ao marco teórico liberal, presente nas orientações do Banco Mundial para as políticas sociais na América Latina. Considerando que estes debates podem ter influenciado a introdução dos conceitos de autonomia e protagonismo nessa política social, pretendemos com esta análise desvelar a perspectiva teórica que os sustenta.

Por fim, chegamos ao final dessa investigação com uma reflexão crítica acerca dos conceitos de autonomia e protagonismo como marcos orientadores da Política Nacional de Assistência Social.

INTRODUÇÃO

Em um cenário no qual a trajetória da assistência social é marcada por avanços e retrocessos, pesquisar as perspectivas teóricas presentes nos conceitos de autonomia e protagonismo na PNAS, se faz necessário não só pelo fomento de uma reflexão crítica do significado desses conceitos, mas pela necessária superação de equívocos teóricos que possam ocorrer. Pois, ao mesmo tempo em que tais conceitos podem ser entendidos como um avanço político no “trato” dado aos usuários da política de assistência podem também se apresentar como possibilidade de fomento das políticas de enfrentamento à pobreza que tem como pano de fundo a primazia do mercado no desenvolvimento econômico e social em detrimento do Estado.

A influência dos organismos internacionais na condução das políticas sociais no Brasil por meio de reformas gerenciais e institucionais implementadas pelos governos FHC, Lula e Dilma e suas implicações para as políticas sociais e para a discussão sobre a assistência social, seus avanços e retrocessos, não é nova. A literatura acerca das possibilidades, limites e funções da assistência no contexto de reprodução do capital é vasta (COUTO, 2010a, 2010b; PEREIRA, 1996, 2008; FALEIROS, 1986; YAZBEK, 2003; SPOSATI, 2010, BERHING, 2003; BOSCHETTI, 2003, 2008; MOTTA, 2010).

Ao analisar a assistência social, sobretudo a Política Nacional de Assistência Social e a NOB-SUAS, os estudos tem se centrado nos apontamentos acerca dos desafios de sua implementação dada a cultura conservadora; a supremacia da política econômica em contraposição ao atendimento das necessidades sociais, seu redimensionamento paralelo à mercantilização da saúde e previdência e o seu lugar como política estruturante no trato da desigualdade social e na gestão da pobreza. O que se pretende avançar com esta pesquisa é a influência da produção teórica do Serviço Social no processo de reformulação da PNAS e sua possível relação com as orientações do Banco Mundial para o combate à pobreza com foco no repasse das funções do Estado para a sociedade civil e fomento de capital humano e social.

Segundo a PNAS (2004), o compromisso com a política pública de assistência pautada pelo protagonismo e autonomia dos usuários, passa pela qualificação dos recursos humanos. Nesta perspectiva, a PNAS (2004) pontua que a assistência social como direito impõem que os trabalhadores superem a atuação como viabilizadores de programas para garantirem direitos, bem como tenham conhecimento profundo das legislações a partir de 1988 e ainda, que é necessário

[...] um arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza, na perspectiva de fortalecimento de práticas e espaços de debates, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações (BRASIL, 2004 p.54).

Ou seja, ao propor ações que promovam a autonomia e protagonismo dos usuários, a PNAS (2004) invoca novas posturas profissionais e arcabouço teórico e técnico-operativo compatível. Mas, o referencial teórico que sustenta tais conceitos não está explicitado.

Trazer à tona a participação dos profissionais, militantes e teóricos do Serviço Social no processo de construção da PNAS (2004) é considerar a luta determinante que a categoria teve para que essa política fosse regulamentada enquanto direito. Acreditamos assim que evidenciar a perspectiva teórica que possa ter embasado os conceitos de autonomia e protagonismo apresentados pela política, nos levará a compreender melhor o papel atribuído a ela a partir de diferentes perspectivas teóricas uma vez que o ideário neoliberal também utiliza conceitos que aparentemente se mostram como uma inovação no campo das políticas públicas, mas que contem o velho ideal liberal de redução do Estado e repasse de suas funções para o setor privado.

Nesse sentido, essa pesquisa também objetivou contribuir para a reflexão acerca do referencial teórico-metodológico a ser seguido pelos trabalhadores do Sistema Único da Assistência Social diante da ofensiva do capital no Brasil que leva ao risco de restringi-lo à política de enfrentamento da extrema pobreza.

O interesse pela área da assistência se deu a partir do engajamento profissional nesta área e sua defesa enquanto política pública durante o trabalho de gestão e assessoria na implementação da PNAS (2004) e SUAS (2005) nas Secretarias Municipais de Assistência em Cariacica e Vitória - ES. Estas experiências nos permitiram uma aproximação com o tema da assistência e despertou-nos o interesse em aprofundar o debate acerca dos conceitos de protagonismo e autonomia num contexto em que o ideário neoliberal sustenta o avanço do capitalismo no país e orienta a formulação e condução das políticas sociais.

Assim, o objetivo de nosso estudo foi analisar as perspectivas teóricas que fundamentam os conceitos de **autonomia e protagonismo dos usuários** presentes na Política Nacional de Assistência Social/PNAS (2004) e Sistema Único de Assistência Social/ SUAS (2005).

Tendo como objetivos específicos:

- Analisar os conceitos de autonomia e protagonismo dos usuários da política de assistência social na produção teórica do serviço social no período de 2003 à 2013.
- Analisar se no processo de construção da PNAS e NOB/SUAS as proposições do Conjunto CFESS/CRESS sobre autonomia e protagonismo dos usuários foram debatidas e incorporadas;
- Analisar os conceitos de autonomia e protagonismo do Banco Mundial nas orientações sobre as políticas sociais da América Latina;
- Analisar se no processo de construção da PNAS e NOB/SUAS as proposições do Banco Mundial sobre autonomia e protagonismo dos usuários foram debatidas e incorporadas.

Quanto aos aspectos metodológicos, nossa escolha se deu pelo método dialético. Para Prates (2012)

A opção pelo método dialético crítico de inspiração marxiana é uma opção política, porque entendemos que a ciência não é neutra e suas posições defendem interesses que privilegiam a dominação de

alguns, seja pela via econômica, de subjugação, de poder, de sedução, de acesso ou não a informação, acesso ou não a riqueza socialmente produzida ou de todos esses elementos articulados tendo como contraponto a defesa de novas formas de sociabilidade que tem na emancipação humana sua finalidade(PRATES, 2012, grifo do autor).

Segundo Oliveira (1998), o método é um caminho escolhido entre tantos outros a trilhar, mais do que apresentar técnicas, ele demonstra um posicionamento do pesquisador diante dos vários caminhos que se apresenta. Neste sentido, é importante ressaltar que esta pesquisa parte de nosso compromisso político em evidenciar as questões de fundo que permeiam a construção da assistência social no Brasil como fruto de um processo contraditório, resultante da luta entre capital e trabalho.

Segundo Paula (2001), o modo de produção capitalista sobre o qual a teoria marxista se debruça, apresenta-se como uma totalidade em movimento, ou seja, a realidade é permanentemente um vir-a-ser cujo motor desse movimento é a contradição. A contradição por sua vez é uma das manifestações dos atributos do ser que para se realizar, precisa negar-se e negando-se explicita suas potencialidades, podendo assim realizar-se. Por isso, partiremos da compreensão de que questões sobre essa política com as quais nos deparamos cotidianamente em nossa área de atuação e que analisávamos de forma isolada, devem ser analisadas na perspectiva da totalidade inerente ao método marxista.

Não se trata de negar o campo profissional da assistência como um lócus de reflexões e críticas, pelo contrário, partimos dele como motivador da pesquisa aqui proposta por nos ter propiciado perceber, ainda que de forma inicial, a materialização do embate teórico-conceitual que se estabelece hoje acerca do papel do Estado e das políticas sociais e seus rebatimentos na execução da assistência social.

Nesse debate, Estado, Sociedade Civil e Políticas Sociais serão tratados como categorias centrais conforme pontua Couto (2010). Nossa abordagem buscará

evidenciar o caráter contraditório que as envolve e as torna um campo rico de discussões.

Dentre os “vários marxismos” (NETTO, 2002) ¹, seguiremos a perspectiva gramsciana de Estado. Concordamos com Liguori (2003) quando este ressalta a importância de Gramsci para a compreensão da relação entre Estado e Sociedade que se reconfigurou no século XX. Nas palavras do autor:

[...] Ele não é, como se tem dito, o analista da ‘crise de Estado’, mas o autor que melhor apreendeu, no campo marxista, a nova relação entre Estado e sociedade que se realiza na modernidade do século XX, seja sob a forma do Estado facista ou do Estado Keynesiano, do Estado bolchevique ou do Estado social democrata. Um fenômeno que Gramsci descreve precisamente como “ampliação do Estado” da sua presença, das suas funções (LIGUORI, 2003, p. 174).

O autor reforça ainda que para Gramsci, ao mesmo tempo em que o Estado é instrumento de uma classe é campo de luta pela hegemonia (LIGUORI, 2003). Partiremos dessa perspectiva para tratar da categoria Estado no decorrer desta pesquisa.

Quanto às políticas sociais, nesta pesquisa serão compreendidas como estratégias de regulação social, frutos das relações que se estabelecem entre Estado e Sociedade Civil para atender as necessidades sociais, em sociedades marcadas pelo conflito de classes, e, simultaneamente, legitimar a ordem social capitalista podendo contraditoriamente servir aos interesses do capital e do trabalho. Conforme definição de Behring (2009).

[...] Portanto, o significado da Política Social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesse dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade [...] (BEHRING, 2009, p.174).

Quanto aos conceitos de protagonismo de usuário tomamos como referência para nossa análise conceitual realizada por Yazbek (2009) que o vincula ao conceito de classe onde “Ao adquirir visibilidade, conquistar direitos e

¹Curso o Método em Marx com José Paulo Netto. 2002 disponível em www.youtube.com/watch?v=tTHp53Uv_8g.

protagonismo social, as classes subalternas avançam no processo de ruptura com a condição subalterna e na condição de outra cultura em que prevaleçam os seus interesses de classe” (YAZBEK, 2009, p. 27-28).

Fazendo referência a Gramsci (1975) a autora ressalta que na assistência social é possível o apoio ao protagonismo das classes subalternas, mas, reforça que essa política ainda é permeada pela cultura assistencialista e tuteladora e que devem ser criadas possibilidades para que a classe subalternizada se constitua como sujeito de direitos (YAZBEK, 2009).

Em relação ao conceito de autonomia, partilhamos da concepção do conjunto CFESS/CRESS que a partir da teoria crítica marxista a formula como capacidade de definição de seus interesses legítimos pelas classes trabalhadoras e de organização coletiva para sua defesa.

Nossa análise não objetivou realizar distinção entre os conceitos de autonomia e protagonismo e nesse sentido, a ordem em que os mesmos se apresentam ao longo dessa dissertação se deu de forma aleatória não obedecendo uma padronização intencional.

Quanto ao tipo de pesquisa e forma de coleta dos dados, num primeiro momento, partindo do suposto de que encontraríamos poucas evidências do processo de elaboração da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005), optamos por realizar além da pesquisa documental, uma pesquisa de campo onde colheríamos os dados através de entrevistas semi-estruturadas junto aos principais atores identificados no processo de reformulação da política.

Mas, em nosso processo de qualificação percebemos que não dispúnhamos do tempo necessário à sua realização. Assim, apesar da possível riqueza do conteúdo das entrevistas, consideramos que o registro do debate das propostas de reformulação da política no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Relatórios do Banco Mundial e o debate teórico do Serviço Social, por meio da produção dos estudiosos do serviço social e dos relatórios dos encontros nacionais do CFESS/CRESS, conteriam elementos que

responderiam a problematização sobre os conceitos de autonomia e protagonismo aqui proposta.

Também acreditávamos que ao evidenciar as divergências e contradições na formulação da política, particularmente no processo de introdução dos conceitos de autonomia e protagonismo, faríamos uma reflexão crítica acerca do significado desses conceitos.

Optamos assim, por uma pesquisa documental onde analisamos as perspectivas teóricas presentes nos conceitos de autonomia e protagonismo na PNAS e NOB/SUAS evidenciando a sua relação com o debate dos direitos sociais e do papel do Estado na promoção do bem-estar e das políticas sociais por dois importantes atores: O Banco Mundial e os profissionais de Serviço Social por meio da produção de seus intelectuais e das entidades organizativas da categoria².

A pesquisa documental foi fundamental para apreensão de nosso objeto, na medida em que os documentos expressam o processo de sedimentações de ideias e práticas e o contexto social em que foram produzidas (MAY, 2004).

Para maior aproximação da produção de referência acerca da assistência social pelo serviço social e maior compreensão do objeto, recorreremos às produções científicas disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, BDTD, a partir da palavra chave *assistência social*, cujo resultado sinalizou 2078 produções. Seleccionamos um total de 20 trabalhos dentre eles 04 teses e 16 dissertações que tratavam da assistência social após a implantação do Sistema Único de Assistência Social, no intuito de observarmos em suas referências bibliográficas as publicações recorrentes. O resultado nos levou a produções referentes à temática publicados desde a década de 80 até documentos mais contemporâneos, como artigos publicados em revistas de grande relevância para a área, produções do Conselho Federal

² A produção a que nos referimos aqui se restringe ao período pós-introdução dos conceitos na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

de Serviço Social e do próprio órgão gestor da política de assistência no âmbito federal e Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome(MDS).

O levantamento acima realizado num primeiro momento pareceu-nos frágil por não delimitarmos um número maior de teses e dissertações diante do total sinalizado pelo BDTD. Mas, durante o processo, percebemos que um número significativo de artigos e obras era recorrente em quase todas as teses e dissertações selecionadas, apontando para uma bibliografia de referência a ser seguida. Várias indicavam publicações da Revista “Serviço Social e Sociedade”, o que nos fez recorrer às edições do período entre 2003 e 2013.

Por último identificamos as publicações de artigos científicos pelo MDS, ou seja, publicações que tratavam de questões conceituais da política expressos em documentos norteadores da PNAS e SUAS, como CAPACITASUAS e Cadernos de Textos preparatórios para as Conferências Nacionais de Assistência Social a partir de 2003.

Para análise do debate em torno da autonomia e protagonismo dos usuários da assistência pelo serviço social além dos dados coletados junto a publicações de livros e artigos referentes ao debate do serviço social em torno do tema, utilizamos, os registros disponibilizados pela página do Conjunto CFESS/CRESS que expressam sua contribuição ao debate. Trata-se dos Relatórios 31º, 32º, 33º, 34º dos Encontros Nacionais da categoria que apresentam as deliberações, cartas e moções aprovadas a cada evento no período de 2002 à 2005, por ser um período que antecede à elaboração da PNAS(2004) e NOBSUAS (2005).

Para análise dos conceitos na perspectiva do Banco Mundial foram coletados dados em documentos oficiais também analisados por estudiosos das orientações do Banco para as políticas sociais na América Latina como Mauriel (2008), Teixeira (2010) e Ugá (2010).

A análise do debate em torno da autonomia e protagonismo dos usuários na formulação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e Norma

Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005) foi feita a partir do Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003 que demarcou o início da construção da PNAS (2004) e SUAS (2005) das 20 Atas do Conselho Nacional de Assistência Social do período de 2004 e 2005.

A escolha pelos documentos do CNAS se deu por reconhecermos neste órgão, dentre outras atribuições, a função de encaminhar as deliberações das Conferências.

No quadro abaixo identificamos os documentos estudados.

Tipo de documento	Ano de elaboração	Tipo de circulação	Autoria	Objetivo
Relatório do 31º Encontro Nacional do CFESS/CRESS.	2002.	Irrestrita	CFESS/CRESS	Análise do debate em torno da autonomia e protagonismo dos usuários da assistência pelo serviço social além dos dados coletados junto a publicações de livros e artigos referentes ao debate do serviço social
Relatório do 32º Encontro Nacional do CFESS/CRESS.	2003	Irrestrita	CFESS/CRESS	
Relatório do 33º Encontro Nacional do CFESS/CRESS.	2004	Irrestrita	CFESS/CRESS	
Relatório do 34º Encontro Nacional do CFESS/CRESS.	2005	Irrestrita	CFESS/CRESS	
Relatório “Vozes dos Pobres: Brasil/Relatório Nacional”.	2000	Irrestrita	Banco Mundial	Análise dos conceitos de autonomia e protagonismo na perspectiva do Banco Mundial
Relatório “O Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana”.	2001	Irrestrita	Banco Mundial	
Relatório “Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará/O Desafio da Modernização Inclusiva”.	2003	Irrestrita	Banco Mundial	

Relatório "Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexão e perspectiva".	2004	Irrestrita	Banco Mundial	Análise do debate em torno da autonomia e protagonismo dos usuários na formulação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2005)
Relatório da IV Conferência de Assistência Social.	2003	Irrestrita	CNAS.	
Atas das Reuniões Ordinárias e descentralizadas e ampliadas do Conselho Nacional de Assistência Social	2004 e 2005	Irrestrita	CNAS	
Política Nacional de Assistência Social - PNAS	2004	Irrestrita	MDS	
Norma Operacional Básica de Assistência Social do Sistema Único da Assistência Social	2005	Irrestrita	MDS	

Quadro 1 - Lista de documentos analisados.

Constituído o “corpus” de análise, procedemos à análise dos dados. Para tanto recorreremos à técnica de análise de conteúdo. Segundo Minayo (2008) como técnica de tratamento de dados a análise de conteúdo busca a interpretação cifrada do material de caráter qualitativo.

Para Cortes (1998), o mérito indiscutível da análise de conteúdo é constituir-se em um modo criativo e ao mesmo tempo rigoroso de leitura sistemática de primeiro plano do material empírico, visando atingir uma interpretação que ultrapassa os significados manifestos [...] (CORTES, 1998. p. 19).

A técnica de análise de conteúdo nos permitiu atingir aos objetivos aqui propostos, pois, através desta técnica conseguimos chegar [...] a objetividade do conteúdo manifesto de comunicações, através da identificação da frequência em que determinada expressão, relação ou tema aparecem [...] (CORTES, 1998. pg. 32).

Assim, a análise de conteúdo obedeceu seleção de unidades de análise, a identificação das categorias de autonomia e protagonismo e de subcategorias

que emergiram no processo tais como: classes subalternas, controle social, direito social, aumento das capacidades, empoderamento, desenvolvimento humano e social.

Por último, procedemos à sistematização dos dados e seus resultados, realizando as mediações necessárias com o referencial teórico escolhido. O resultado segue a seguinte organização:

Descrevemos no Capítulo 1 o processo de construção dos direitos sociais no panorama mundial e as especificidades da realidade brasileira onde evidenciamos o processo de conquista e perda dos direitos sociais, civis e políticos no modo de produção capitalista e de que forma as demandas do capital exigiram um rearranjo das funções do Estado e uma reconfiguração dos direitos sociais. Além disso, evidenciamos também as novas demandas impostas aos países latino-americanos pela divisão internacional do trabalho.

Demonstramos que a construção dos direitos sociais, civis e políticos no Brasil foi marcada pelo legado da cultura autoritária, clientelista, coronelista, que minava e punia os pensamentos divergentes e as contestações populares ao sistema. Nesse contexto, a “conquista” dos direitos sociais teve em nosso país suas peculiaridades, sendo atravessada por governos autoritários e ditadura militar e antecedendo a conquista dos direitos civis e políticos.

No Capítulo 2, nos atemos às contribuições do serviço social na luta pelo reconhecimento da assistência social como direito como resultado da preocupação de docentes e pesquisadores da área em conceituar, analisar, problematizar e, sobretudo, contribuir para a transmutação dessa área em política pública.

No Capítulo 3, apresentamos a análise e reflexão sobre a introdução dos conceitos de autonomia e protagonismo a partir do marco teórico liberal, presentes nas orientações do Banco Mundial para as políticas sociais na América Latina e o debate do Serviço Social sobre a autonomia e protagonismo

dos indivíduos sociais orientado pela teoria marxista, tanto por meio da produção de seus intelectuais quanto do Conjunto CFESS/CRESS.

Por fim, reconhecendo as limitações que tivemos para a realização desse trabalho, acreditamos que diante das novas demandas do capital no Brasil, o resultado dessa dissertação se traduz também por ser uma contribuição para estudiosos, gestores e operadores da política a fim de apontar a necessidade de repensar o referencial teórico-metodológico subjacente à PNAS (2004) de modo a não fortalecer concepções e práticas de responsabilização dos sujeitos, mas reafirmar o compromisso com os princípios constitucionais de 1988 que ainda se caracterizam como a principal inovação da assistência ao trazê-la para o campo dos direitos sociais.

Capítulo 1 - A construção dos direitos sociais no panorama mundial e brasileiro.

Para proceder a análise acerca das perspectivas teóricas que nortearam os conceitos de autonomia e protagonismo na Política Nacional de Assistência Social, PNAS e na Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social, NOB/SUAS, se faz necessário compreender em um primeiro momento, o processo de reconhecimento da assistência social como direito social. Neste sentido, situaremos este reconhecimento atrelado às lutas e tensões próprias da relação capital x trabalho que culminaram em respostas à questão social emergida no século XIX, expressa especialmente no pauperismo, como resultado da exploração dos trabalhadores nas sociedades industrializadas. Isto significa que partimos do suposto de que a introdução dos conceitos de autonomia e protagonismo na PNAS e SUAS tem vinculação com a crise capitalista mundial iniciada nos anos 1970 e do processo de perdas dos direitos sociais e enxugamento das políticas sociais como forma de responder à crise.

1.1 Direitos sociais no panorama mundial.

Couto (2010), buscando analisar a implantação dos direitos sociais no Brasil e especificamente a assistência social enquanto direito, desvela como o direito social foi concebido na sociedade e esclarece que a noção de direitos se vincula a um conceito de Estado e sua relação com a sociedade.

Ao analisar a implantação dos direitos sociais na sociedade, a autora enfatiza a importância do tempo cronológico para a compreensão dos direitos e, conforme

Marshall caracteriza os direitos civis³ como uma conquista do século XVIII; os direitos políticos⁴ do século XIX e os direitos sociais do século XX. Reforça a existência de dois paradigmas que contribuem para compreensão dos direitos. Um defendido pelos jusnaturalistas que compreendem o direito como algo inerente à condição humana e outro representado pela idéia de um movimento histórico em que são debatidos e “delimitados pelas condições sociais, econômicas e culturais de determinada sociedade” (COUTO, 2010, p. 34).

A autora apresenta o reconhecimento dos direitos no paradigma liberal, enfatizando os conceitos de autonomia e liberdade como centrais.

[...] os liberais clássicos defendem que os direitos devem ser exercidos somente pelos cidadãos livres e autônomos, e não por aqueles que vivem da venda de sua força de trabalho, não podendo, portanto requerer esses direitos. Essa idéia restringe o usufruto dos direitos a apenas aqueles homens que eram proprietários tanto da terra quanto dos meios de produção, o que os colocava no patamar de liberdade e autonomia necessária para exercer esses direitos. Quanto aos trabalhadores, a idéia é de que sua situação de subordinação a quem o emprega limita sua capacidade de discernimento, devendo, portanto, ser impedido do usufruto dos direitos civis e políticos (COUTO, 2010, p. 43).

Em contraponto aos ideais liberais, resgata que a partir da organização da classe operária e da Revolução Russa de 1917, vários projetos são apresentados como alternativas para o enfrentamento da questão social tanto do ponto de vista dos socialistas como dos próprios liberais. Dentre as alternativas a autora pontua as iniciativas de Montagne e Keynes.⁵

Montagne, ao defender o liberalismo social considerava a necessidade de prestar ajuda às pessoas que não acompanham o crescimento do capitalismo, sendo estas vítimas do progresso capitalista, “[...] caso contrário se transformariam em peso morto para a sociedade e acabariam por comprometer o desenvolvimento do conjunto da mesma” (COUTO, 2010, p. 44). Nessa

³ “o direito a vida, a liberdade de pensamento e fé, o direito de ir e vir, a propriedade privada, a liberdade de imprensa e a igualdade perante a lei traduzida pelo direito a um processo legal ao *habeas corpus* e de petição” (COUTO, 2010, p. 46).

⁴ “direito de votar e ser votado, direito a associação e organização, presentes na sociedade a partir do século XIX” (COUTO, 2010, p. 46).

⁵ Montagne: teórico francês considerado um dos ‘novos liberais’ e Keynes: economista inglês que defendeu a intervenção do Estado na economia.

perspectiva a “ajuda” não se caracterizaria como direito, mas como concessão e favor (COUTO, 2010).

Já as propostas de Keynes surgem a partir de uma crítica à crença na autorregulação do mercado objetivando a articulação de

[...] eficiência econômica, justiça social e liberdade individual, o que indica, para alguns autores como Merquior (1991), Fleury (1994) e Pereira (2000), a classificação de sua proposta em uma linha liberal socialista, pois conjuga a intervenção estatal, com vistas à justiça social, com a preservação da liberdade individual. Keynes propõe que o Estado tenha um papel ativo não só na economia como em programas sociais, buscando incidir na grave crise que a sociedade enfrentava, estabelecendo, com essa proposta, relação com as idéias defendidas pelos socialistas. Mas preserva a noção de liberdade individual, tão cara ao liberalismo, como patamar a ser conservado, mesmo pela intervenção do Estado (COUTO, 2010, p. 45).

Neste ponto é importante afirmar que a autora ao vincular as propostas de Keynes à linha “liberal socialista”, o faz nos termos de Merquior (1991), Fleury (1994) e Pereira (2000). Mas, ressaltamos que esta concepção é problematizada por outras análises do liberalismo tais como as feitas por Martins (2003), Boschetti e Behring (2006). Estas autoras, por exemplo, utilizam a expressão “liberalismo heterodoxo” (BOSCHETTI;BEHRING, 2006, p.83) para denominar o keynesianismo dentro do pensamento liberal.

Na análise de Couto (2010) encontramos os principais marcos que perpassaram a conquista dos direitos civis, políticos e sociais em nível mundial e as especificidades dessas conquistas no Brasil. Dentro destes, um elemento essencial destacado pela autora é a discussão do papel do Estado.

Segundo a mesma,

A conformação do Estado moderno em Estado de direito é fundamental para o estabelecimento dos direitos civis e políticos, pois a enunciação desses direitos é base de sustentação desse tipo de Estado. O Estado social vai ser criado quando da necessidade de responder diretamente às necessidades substanciais das classes trabalhadoras, em vista da integração social, surgindo assim as bases concretas para a formulação dos direitos sociais (COUTO, 2010, p.59-60).

Assim, reforça que enquanto no Estado de direito os direitos individuais se dão a partir da formulação de normas jurídicas que para serem efetivadas deverão ser reclamadas pelos indivíduos, no Estado Social, as políticas sociais são as respostas dadas pelo mesmo às demandas dos trabalhadores. Neste ponto, enfatiza que o Estado possui um papel significativo para o processo de reprodução da força de trabalho (COUTO,2010).

Quanto às políticas sociais, Couto (2010) pontua que

Uma das questões centrais no campo das políticas sociais tem sido compreendê-las em relação ao binômio concessão ou conquista. Para alguns estudiosos, o que caracteriza as políticas sociais é o seu compromisso em manter a acumulação e reproduzir a força de trabalho, buscando a legitimação do sistema capitalista (Coimbra,1987) o que traduziria a sua concepção de concessão. Outros entendem as políticas sociais como campo contraditório, onde as demandas dos trabalhadores e sua disputa por ampliar direitos sociais ganham visibilidade, introduzindo aí a idéia de que elas se constituiriam numa conquista (Vieira, 1995)(COUTO, 2010, p.60).

Para a autora, esse binômio se faz presente na formação das políticas sociais em diferentes contextos históricos e seus condicionantes econômicos, sociais, culturais e políticos. Por isso, vamos encontrar diferentes características na conformação das políticas sociais.

[...] Assim, os liberais, apontam políticas residuais, fragmentadas, realizadas na ótica do mercado ou da filantropia. As propostas do Estado social, traduzidas pela proposta do *WelfareState*, configuram-se com forte presença das concepções universal, igualitária e de sistema de proteção social realizando-se na órbita do Estado. Já as propostas neoliberais são marcadas pela retomada do mercado e da sociedade civil na responsabilidade de atuarem nas políticas sociais (COUTO, 2010, p. 60-61).

Para aprofundar essas questões seguiremos evidenciando a natureza dos direitos civis, políticos e sociais nas concepções de Estado liberal, do surgimento do Estado Social e sua crise a partir da ofensiva neoliberal como propõe Couto (2010).

1.1.1 Estado, crise do capital e ofensiva neoliberal: um debate necessário.

O debate em torno das concepções de Estado nos leva a três principais abordagens: a liberal ou contratual burguesa, a marxista e a social democrata. Para fins da contextualização dos direitos sociais, nos ateremos aqui na análise do Estado em sua forma Liberal e Social-democrata.

Para os liberais, a instituição do Estado é justificada pela necessidade de uma instituição que regule a vida em sociedade. Dentro dessa perspectiva encontramos os teóricos Locke (1978), Adam Smith, Jean-Batiste Say e David Ricardo. (TOUSSANT, 2002).

Smith realizou uma síntese da contribuição das diversas escolas econômicas que sustentam o pensamento liberal e deste é a famosa tese da “mão invisível” do mercado. Segundo o mesmo, os indivíduos ao perseguirem seus próprios interesses muitas vezes promovem o interesse da própria sociedade. Assim, a despesa pública deve limitar-se a defesa, à justiça e às obras públicas que representam altos custos para os empresários. As concepções de Smith constituem, em parte, os fundamentos do liberalismo econômico. Jean-Baptiste Say defende que a oferta global cria sua própria demanda e que não haveria crise de superprodução em uma economia de mercado livre. Sua teoria é conhecida como Lei de Say. David Ricardo retoma de maneira crítica a posição de Smith favorável ao livre câmbio e a divisão internacional do trabalho (TOUSSANT, 2002).

Fundamentando-se na liberdade e na propriedade privada e no pressuposto de que todos são capazes de promover a segurança necessária a sua sobrevivência, a perspectiva liberal concebe a pobreza como um fenômeno que resulta da vontade ou incapacidade individual e a desigualdade como fruto das diferenças individuais. Nessa perspectiva não existe a noção de justiça social, o justo é cada indivíduo “prosperar” e se desenvolver a partir de sua própria iniciativa.⁶

⁶ Optamos aqui realizar breve síntese acerca do Estado na perspectiva Liberal, pois o mesmo será melhor problematizado na dissertação.

Couto (2010) recorre às três funções básicas apontadas por Adam Smith e lembra que a função de justiça se restringe aos direitos civis e políticos uma vez que a exploração do trabalho pelo capital não é injusta, mas,

[...] sendo ela o motor da economia capitalista, deve ficar restrita à ação do mercado, que, perfeito, resolverá as questões de desigualdades, desigualdades estas que são reconhecidas como distorções do mercado, problemas que devem ser corrigidos no seu livre funcionamento (COUTO, 2010, p.62).

A autora lembra que, quanto às políticas sociais, o princípio defendido pelos liberais é de que a intervenção do Estado pode tutelar o indivíduo e assim interferir e dificultar o desenvolvimento do seu “espírito empreendedor”, fundamental ao desenvolvimento do sistema capitalista. Assim, o Estado liberal privilegiava os direitos civis e políticos, uma vez que estes são direcionados a uma parte da população, sendo a luta por sua ampliação uma função da sociedade. Já os direitos sociais se constituem como possibilidades objetivas somente a partir do fortalecimento das manifestações e organização dos trabalhadores no século XIX(COUTO, 2010).

Para Behringe Boschetti (2011), a partir da crise de 1929-1932, em que o sistema financeiro se viu desestabilizado, o comércio mundial reduzido a 1/3 de sua capacidade,viveu-se um momento de grandes falências e quebraadeiras comerciais e, conseqüentemente, abalo da confiança no sistema capitalista. Instalou-se entre a burguesia uma desconfiança de que seus pressupostos poderiam estar errados quanto à crença cega no automatismo do mercado.

Com o impacto da crise econômica, ganha força na Europa a teoria difundida por John Keynes que propõe o rompimento parcial dos princípios do liberalismo e a defesa da intervenção do Estado na economia.

Assim, segundo a análise Keynesiana, a operação da “mão invisível” do mercado não necessariamente produziria a harmonia entre o interesse egoísta dos agentes econômicos e o bem-estar global como demonstraram a grande depressão e a guerra. As escolhas individuais entre investir ou entesourar, por parte do empresariado, ou entre comprar ou poupar, por parte dos consumidores assalariados poderiam gerar situações de crise em que haveria insuficiência de demanda efetiva e ociosidade de homens e máquinas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.85).

Neste sentido, propõe a intervenção estatal como resposta ao perigo dos agentes econômicos individuais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

[...] com destaque para o empresariado, tinha em perspectiva um programa fundado em dois pilares: pleno emprego e maior igualdade social, o que poderia ser alcançado através de duas vias a partir da ação estatal:

1. Gerar emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada;
2. Aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.86).

Como resultado deste processo, as autoras enfatizam que

Houve naquele momento, uma melhoria efetiva das condições de vida dos trabalhadores fora da fábrica, com acessos ao consumo e ao lazer que não existiam no período anterior, bem como uma sensação de estabilidade no emprego, em contexto de pleno emprego Keynesiano, diluindo a radicalidade das lutas e levando a crer na possibilidade de combinar acumulação e certos níveis de desigualdade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.89).

Já nos Estados Unidos, a forte intervenção estatal na regulação da Política agrícola, industrial, monetária e social que marcou o período, ficou conhecida como NEW DEAL e demarcou um recuo em relação ao liberalismo predominante. Para Couto (2010) este modelo, ainda que admitisse a intervenção estatal, o fazia vinculado ao projeto de Estado Liberal, pois seu traço principal é a oferta da assistência restrita àqueles que comprovassem a condição de pobreza e, ainda, esta ação não se restringe ao Estado, mas pode ser realizada também pelo mercado. Esse modelo também está presente no Canadá e na Austrália (COUTO, 2010).

Behring e Boschetti (2011), fundamentadas nas ideias de Pierson (1991), sinalizam os seguintes elementos que marcaram o período: crescimento do orçamento social; crescimento incremental de mudança demográfica (aumento da população idosa nos países centrais); e crescimento seqüencial de programas sociais.

Quanto ao surgimento do *Welfare State* as autoras citam Marshall (1967).

Para este autor, o que marca a emergência do *WelfareState* é justamente a superação da óptica securitária e a incorporação de um conceito ampliado de seguridade social com o Plano Beveridge na Inglaterra, que provocou mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais até então predominantes (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.94).

Para as autoras é polêmica a utilização do termo *WelfareState* para caracterizar o Estado de Bem-Estar, o Estado social ou a introdução de políticas sociais em determinados países. Pontuam que as análises internacionais dos sistemas de seguridade social predominantes no sistema capitalista da Europa ocidental adotam como referência o modelo Bismarckiano e Beveridgiano como parâmetros para a caracterização do Estado Social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O “modelo Bismarkiano” ficou assim conhecido por ter como mentor o chanceler Otto Von Bismarck. Considerado um dos principais estadistas europeu do século XIX, Bismarck criou um sistema que oferecia aos trabalhadores seguro de acidentes, de doença e de velhice. Segundo Behring e Boschetti (2011), suas características se assemelham a lógica do seguro privado. Os benefícios cobrem especialmente os trabalhadores contribuintes e suas famílias e os recursos provem fundamentalmente das contribuições diretas de empregados e empregadores baseados nas folhas de salários e são geridos por empregados e empregadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Já o “modelo Beveridgiano” expressa os princípios do Plano Beveridge cujo responsável foi William Beveridge, economista e reformista social britânico. O Plano se fundamentava em:

[...] 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado o nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalização dos serviços sociais; e 3) um programa de nacionalização (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.93).

Quando observam o predomínio da lógica do seguro, os autores tendem a identificar o modelo como Bismarckiano e quando predominam amplos serviços não contributivos, caracterizam o modelo como Beveridgiano (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Assim, seguindo a análise das autoras, podemos afirmar que as políticas sociais são resultantes de um grande pacto social entre o capital e o trabalho. Para o movimento operário essa possibilidade histórica implicou abrir mão de um projeto mais radical, em prol de conquistas e reformas imediatas, incluindo-se aí os direitos sociais, incluindo as políticas sociais. Para a burguesia a manutenção das altas taxas de lucro, fundadas na exploração dos trabalhadores durante um intervalo estável de tempo, pressupunha concessões e acordos. É nesse contexto de reafirmação de compromissos e reposicionamentos políticos das classes e seus segmentos para a reprodução dessa nova fase do capitalismo maduro, que se estabelecem os direitos sociais vinculados à outra forma de Estado, o Estado Social (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Observa-se que

Assim, a generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora, e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar (sic), questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p.64).

É importante evidenciar que também no século XIX surge a expressão “questão social” “para nomear o fenômeno do pauperismo, consequência da instauração do capitalismo e pauperização da classe trabalhadora” (CRISTO, 2010, p. 36). A partir deste momento, o problema da desigualdade e da exploração passa a ser tratado no âmbito estatal e pelo direito formal, discute-se a igualdade de oportunidades, em detrimento da igualdade de condições. Assim, as estratégias da burguesia para enfrentar o pauperismo foram a repressão direta pelo Estado e concessões à pressão dos trabalhadores na forma de legislações fabris (IAMAMOTO, 2004).

O debate em torno da “questão social” é amplo e polêmico e não o aprofundaremos. Contudo, para fins desta problematização trabalharemos com Netto (2001) que em nossa opinião, melhor explicita o termo. Para o autor o movimento dos trabalhadores no contexto histórico do século XIX, evidenciava pela primeira vez na história que “[...] a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”(NETTO, 2001, p. 43).

Para o autor,

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo (NETTO, 2001, p.45).

A partir da crise do capital monopolista dos anos 70, novas necessidades do capital pressionam para novas configurações no papel do Estado, abalando as estruturas dos “anos dourados” do Estado Social.

Com a recessão de 1974, as crenças baseadas no Keynesianismo de que as crises do capital estariam sempre sob controle, foram abaladas, o sonho da combinação de acumulação, equidade e democracia política parecia estar chegando ao fim. O avançado processo de internacionalização do capital foi um limitador da eficácia das medidas anticíclicas dos Estados nacionais (BRAVERMAN, 1987).

Couto (2010) enfatiza que

[...] Assim, a crise econômica, as altas taxas de inflação, o desequilíbrio fiscal, o crescimento da burocracia e o poder das corporações, em especial o dos sindicatos, são apontados como produtos do Estado de bem-estar. Estado este que, ao transgredir o princípio da liberdade individual, teria criado condições objetivas de desestímulo aos homens para o trabalho produtivo, uma vez que acabavam escolhendo viver sob as benesses do aparelho estatal do que trabalhar (COUTO, 2010, p.69).

As novas ações e ajustes necessários para “salvar” a economia serão fundamentados pelo “ideário neoliberal”. Segundo Couto (2010) trata-se de um “projeto ideológico, político e econômico que exalta a liberdade dos mercados”(COUTO, 2010, p. 69-70). Liberdade essa que deve acontecer a partir da desregulamentação da economia com a finalidade de provocar a abertura dos mercados para o fluxo de produtos e de capital, retirando-se assim a autonomia dos Estados Nacionais.

Braverman (1987) fazendo referência às ideias de Mandel (1982), afirma que não existe produção sem perturbações, ou melhor, não se configuram tendências de equilíbrio no capitalismo, pois a perseguição de superlucros é sempre a busca pelo diferencial da produtividade do trabalho e como consequência, a fuga a qualquer nivelamento da taxa de lucro. Ou seja, é inerente ao mundo do capital seu desenvolvimento desigual e combinado (BRAVERMAN, 1987).

Ianni (1999) pontua que como fruto do processo de regeneração do capital, a economia torna-se globalizada, o mundo entrou na história global e neste contexto o liberalismo vira neoliberalismo. A nova divisão internacional do trabalho e da produção atrelada à crescente articulação dos mercados nacionais em mercados regionais e em um mercado mundial, o desenvolvimento de novos meios de comunicação, a formação de redes de informática, a expansão das corporações transnacionais, a emergência das organizações multilaterais, entre outros, institui e expande as bases sociais e os interesses que vão se expressar no neoliberalismo.

As propostas e reivindicações concretas que sintetizam a ideologia neoliberal são: reforma do estado, desestatização da economia, privatizações de empresas estatais produtivas e lucrativas, abertura de mercado, redução de encargos sociais relativos aos assalariados por parte do poder público e das empresas e corporações privadas, informatização de processos decisórios, produtivos e de comercialização entre outros, busca da qualidade total, intensificação da produtividade e da lucratividade da empresa ou corporação nacional e transnacional (IANNI, 1999).

A reestruturação produtiva e a flexibilização das relações de trabalho foram algumas das respostas construídas pela burguesia para enfrentar a crise dos anos 1970. A reestruturação produtiva se apresenta como resposta à crise por um processo de revolução tecnológica e organizacional na produção, cuja principal característica é a geração de desemprego crônico e estrutural. A flexibilização das relações de trabalho com redução da proteção do trabalhador exige que o trabalhador tenha mobilidade, flexibilidade, adaptabilidade e capacidade para lidar com a mudança e desencadeia um processo de descoletivização ou reindividualização dos trabalhadores imposta pela privatização das necessidades de bem-estar (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A reconfiguração do papel do Estado, expresso por programas de ajustes fiscais, impactaram no desenvolvimento das políticas sociais. Sobre estas, os neoliberais sustentam que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, sobretudo, porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar, sendo assim uma violação à liberdade econômica, moral e política que só o capitalismo liberal pode garantir. A solução da crise consiste em reconstituir o mercado, a competição e o individualismo.

Laurell (1997) reforça que para os neoliberais a proteção social se situa no âmbito privado e que as suas fontes naturais são a família, a comunidade e os serviços privados. Nesta direção, as políticas sociais, que se constituíram como formas de assegurar os direitos sociais a partir da luta dos trabalhadores, adquirem caráter *focalista* e *pluralista* que se opõe radicalmente à perspectiva de universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais.

Estes dois elementos que marcam as políticas sociais de cunho liberal são objetos de amplo debate entre os estudiosos da área, e apesar de não ser nosso objetivo discorrer sobre eles, é importante que os contextualizemos ainda que de forma breve no intuito de demonstrarmos seu distanciamento do debate dos direitos sociais.

Theodoro e Delgado (2003), ao realizarem uma crítica ao argumento focalista, desvelam que se trata de uma visão que passa do direito social para a eficiência do gasto social contendo quatro premissas em seu interior.

Ao eleger o argumento financeiro como principal norteador, ou como a restrição básica da ação governamental, o discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da “escolha pública eficiente” em face de uma restrição absoluta, daí desenvolvendo quatro premissas, todas passíveis de questionamento: *i)* que os recursos governamentais destinados atualmente para a política social são suficientes ou, antes, configuram uma espécie de restrição exógena indisputável, restando apenas serem bem direcionados (ou bem focalizados); *ii)* que, desse modo, essa política social deve ser concebida como basicamente uma política de focalização da pobreza; *iii)* que a formatação ou a reformatação da política social é um problema técnico de ajuste, associado à eficiência alocativa e à eficácia das ações, destituído do componente político e da concertação social; e *iv)* que a política social deve objetivar atuar nas franjas e/ou nos “subprodutos indesejáveis” advindos do pleno funcionamento das leis de um mercado desregulamentado e “sem amarras” (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 122-123).

Para os autores, a premissa de que a política social deve ser focalizada na pobreza por meio de programas de transferência de renda, se fundamenta no argumento de que todos devem suprir suas necessidades via mercado de trabalho e apenas o pequeno grupo que subsistir deverá ser alvo da ação do Estado. Ou seja, ao Estado caberia corrigir as falhas do sistema por meio de uma política de focalização que daria conta de minimizar as desigualdades sociais sem necessariamente investir em um sistema amplo de proteção social (THEODORO; DELGADO, 2003).

[...] a política social, nessa perspectiva, teria ação da chamada “gestão da pobreza e da miséria”; um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado sabidamente pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes [...] (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 123-124).

Trata-se de ações de priorização de atendimento a um público específico se contrapõe à proposta de universalização e dos direitos sociais, que tem se expressado em programas de transferência de renda para um grupo restrito de pessoas que devem comprovar sua situação de indigência.

Os autores finalizam sua crítica apontando como principal traço da política focalizada, o fato dela representar uma opção pela “gestão da pobreza” e a negação de políticas estruturantes que exigiriam maiores investimentos e alocação de recursos (THEODORO; DELGADO, 2003).

Quanto ao caráter pluralista das políticas sociais neoliberais, Pereira (2010) defende que a partir dos anos 70, o pluralismo de bem-estar ou o bem-estar misto se mostra como uma nova modalidade de proteção e uma alternativa às políticas sociais do WelfareState.

O ponto alto dessa “nova” modalidade de proteção, acatada inclusive pelos setores de esquerda, é que o Estado, que sempre exerceu um papel dominante na provisão coletiva (o domínio do sistema, na expressão de Habermas), passará a atuar articulado a três setores não oficiais, ou não governamentais: o *voluntariado* (representado pelas organizações voluntárias), o *comercial* (representados pelo setor mercantil), e o *informal* (representado pela família, a vizinhança, o círculo de amigos, a comunidade), dando-se ênfase na auto-ajuda, na ajuda mútua e nas colaborações derivadas do potencial solidário da sociedade (o mundo da vida ainda na expressão de Habermas) (PEREIRA, 2010,p.128).

A autora faz referência à Abrahamson (1992) ao esclarecer que no início os defensores do pluralismo não defendiam a diminuição das funções do Estado e a redução do gasto social. Realizavam a defesa de uma rede de proteção coletiva pela articulação e parceria entre os três atores e seus respectivos recursos: O Estado cujo recurso era o poder, o mercado com o recurso do capital e a sociedade que detinha o recurso da solidariedade (PEREIRA, 2010).

Mas, com o tempo percebeu-se a exigência neoliberal de diminuição dos gastos, das desregulações dos serviços sociais e da focalização da cidadania e dos direitos sociais. Evidenciando-se que a proposta pluralista propõe-se o estabelecimento de parcerias que desonerem o Estado de suas funções, por meio do estabelecimento de “parcerias” público-privado (PEREIRA, 2010).

Neste ponto a autora afirma que se tratava de um pluralismo de bem-estar de *caráter residual* conforme classificação de Mishra (1990), e não de um pluralismo *institucional* marcado por um Estado comprometido com o bem-estar do cidadão (PEREIRA, 2010,p.128).

Sobre esta mudança de direção na condução das políticas sociais pelo Estado, Couto (2010) afirma:

As políticas sociais retomam seu caráter liberal residual; a questão da garantia dos direitos volta a ser pensada na órbita dos civis e políticos, deixando os sociais para a caridade da sociedade e para a ação focalizada do Estado (COUTO, 2010, p. 70).

Couto (2010) ressalta a força que o neoliberalismo ganhou no mundo a partir dos governos Thatcher em 1979 na Inglaterra e Reagan em 1980 nos Estados Unidos. Assim, os objetivos do neoliberalismo estão impregnados tanto nas práticas das empresas, corporações e etc. como nas práticas de governos nacionais e organizações multilaterais, bem como na vida intelectual em geral (IANNI, 1999). Contudo, o autor reforça que, os principais “guardiães” dos seus ideais e práticas têm sido o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial ou o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).⁷

Segundo Couto (2010), esses organismos tiveram participação decisiva para a disseminação dos ideais neoliberais, sobretudo nos países periféricos. Isso fica evidenciado a partir do Consenso de Washington em 1989. Este consenso foi formalizado em reunião ocorrida naquele ano na cidade de Washington, EUA, com a presença do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, o governo norte americano, bem como economistas e políticos latino-americanos e caribenhos com o objetivo de elaborar um modelo econômico a ser seguido pelos países periféricos para solucionar a crise, condicionando a ajuda internacional (por meio do Banco Mundial) ao cumprimento do mesmo (COUTO, 2010).

O “receituário” neoliberal foi composto por dez medidas a serem seguidas por estes países: 1) ajuste fiscal; 2) redução do Estado; 3) privatizações; 4) abertura comercial; 5) fim das restrições ao capital externo; 6) abertura financeira; 7) desregulamentação; 8) reestruturação do sistema previdenciário; 9) investimento em estrutura básica e 10) fiscalização dos gastos públicos e fim

⁷ Trataremos melhor acerca do banco mundial no capítulo 3.

de obras faraônicas (COUTO, 2010).

Couto (2010) enfatiza que os resultados das medidas acima demonstraram sua fragilidade e agravaram as expressões da questão social.

[...]Os remédios tão bem aplicados, principalmente nas economias periféricas, têm tido como resultados o agravamento da crise social, com altas taxas de desemprego. A poupança não promoveu o crescimento econômico. Na verdade, a lucratividade transformou-se em capital volátil. O grande avanço tecnológico deu como resultado um grande número de sobrantes no mercado de trabalho, apontando uma das mais graves expressões da questão social da atualidade, ou seja, o desemprego estrutural (COUTO, 2010, p. 71).

Ainda assim, sua hegemonia política e ideológica no mundo do capital, é responsável por grandes embates no campo dos direitos sociais. Para a autora, esses embates se deram de formas diferentes a partir do grau de desenvolvimento do Estado de bem-estar em cada país. Nos países que experimentaram um sistema amplo de proteção social, os ajustes neoliberais encontraram dificuldades para a sua efetivação. Já nos países periféricos esses ajustes encontraram vazão principalmente a partir da cobrança da dívida externa. Nestes, as políticas sociais ganharam caráter emergencial, focalizadas e apoiadas pela solidariedade comunitária (COUTO, 2010).

Em relação aos direitos sociais, estes são colocados em questão a partir dos ajustes. Retoma-se assim a capacidade do mercado, da benevolência da sociedade para o atendimento das necessidades sociais.

Esta é a conjuntura que se apresenta até hoje no contexto mundial com fortes rebatimentos nos países da América latina.

1.2 Direitos Sociais no Brasil.

Embora a história brasileira esteja repleta de acontecimentos que apontam uma trajetória com muitos obstáculos para a realização de mecanismos garantidores de direitos no campo civil,

político e social é preciso percorrê-la para compreender porque a desigualdade social é persistente na conformação dessa sociedade (COUTO, 2010, p.92).

Salama (1983) defende que a acumulação capitalista apresenta efeitos diferentes no centro e na periferia. Suas leis não se aplicam diretamente e da mesma maneira às economias desenvolvidas e às economias subdesenvolvidas e que não se trata de efeitos “anormais” nos países periféricos em detrimento de efeitos “normais” dos países centrais, mas sim das aplicações das mesmas leis com efeitos diferentes. É a partir destes aspectos que situaremos aqui, ainda que de forma sucinta, a trajetória dos direitos sociais no Brasil buscando evidenciar os elementos cruciais para o entendimento das peculiaridades e particularidades que influenciaram e influenciam a conformação dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil até os dias atuais.

Para trilhar este caminho, nos valeremos da sistematização por período histórico já realizada por Behring e Boschetti (2006), Boschetti (2008) e Couto (2010). Assim, não se pretende aqui simplesmente reproduzir a história, mas reforçar o elemento histórico como pressuposto da compreensão do processo de construção dos direitos sociais no Brasil.

1.2.1 Do Brasil colônia ao processo constituinte em 1988.

Behring e Boschetti (2006) apontam que no Brasil a transição do modelo de produção colonial e escravista e a formação do Estado nacional se deram de forma muito peculiar, pois não houve no século XIX lutas dos trabalhadores ou sua constituição em classe para si, com partidos e organizações fortes, como na Europa, pois ainda vivíamos um regime escravista de produção e nossa classe operária era muito incipiente.

Segundo as autoras, a partir do estudo de autores clássicos da nossa sociologia, filiados à tradição marxista (Prado Jr., Florestan Fernandes, Octávio Ianni), nossa acumulação serviu à acumulação originária de capital, o que

gerou uma tendência histórica a uma inserção subordinada e dependente na economia mundial.

Prado Jr. identificou a adaptação brasileira ao capitalismo a partir da substituição lenta do trabalho escravo pelo trabalho livre nas grandes unidades agrárias, numa complexa articulação de “progresso” (a adaptação ao capitalismo) e conservação (a permanência de importantes elementos da antiga ordem) (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 72).

Para as autoras o período foi marcado pelos seguintes elementos:

- A base produtiva apoiada no trabalho escravo que impedia os princípios de autonomia e liberdade como condições do usufruto dos direitos civis e políticos por todos;
- A grande propriedade e seus padrões de relações de poder;
- A forte estrutura centralizada no governo e nos grandes proprietários que impediam a circulação de informações e a organização coletiva;
- Os movimentos sociais se restringiam a discutir a dependência econômica da coroa;
- Dificuldade de serem divulgados e articulados os incipientes movimentos por todo o território nacional;
- Não participação dos negros escravos, mestiços e brancos pobres dentre outros nos movimentos que questionavam da dependência a coroa e etc.⁸ (COUTO, 2010).

Couto (2010) nos mostra que com a independência do Brasil e a Constituição de 1824 o Estado brasileiro conta com quatro poderes, o direito de votar é restrito aos cidadãos do sexo masculino maiores de 25 anos (exceto os chefes de família, oficiais militares, bacharéis, cléricos e empregados públicos onde o limite de idade era 21 anos) e renda mínima de 100 mil-réis.

Ainda que o direito de votar tenha sido um grande passo para os direitos políticos, os eleitores ainda estavam à mercê do jogo de interesses entre os

⁸ Para melhor aprofundamento, ver COUTO, Berenice Rojas. A construção dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil: trajetória social e jurídica. In: O direito social e a assistência na sociedade brasileira: Uma equação possível? – 4ed. - São Paulo: Cortez, 2010 p.75 -138.

grandes proprietários, que os induziam a votar nos candidatos da elite nacional. O direito de organizar-se em associações ou o direito de ser votado também eram cerceados pelas elites da época, pois, para se perpetuarem no poder, se comportavam de forma conservadora e mantinham relações de cumplicidade, compadrio, favor, clientela, tutela e cooptação (COUTO, 2010).

No tocante às necessidades sociais, os registros da época evidenciam que esta não era uma preocupação, sendo que os “necessitados” e “carentes” encontravam amparo pelo trabalho de caridade realizado por igrejas e de ações filantrópicas, sem interferência do Estado (COUTO, 2010).

A chegada dos imigrantes europeus para a substituição da mão-de-obra escrava foi determinante para que as ideias europeias fizessem surgir as primeiras demandas por atendimento das necessidades sociais. Mas as respostas das elites nacionais foram dadas ora na perspectiva de concessões, privilégios e favor, ora pela repressão (COUTO, 2010).

Com a proclamação da república em 1889 e a nova constituição de 1891 essas características persistem e “[...] os governos que se sucederam [...] reiteraram a condição do país de escrever como lei aquilo que não se pretende cumprir” (COUTO, 2010, p.89).

Couto (2010) resgata os movimentos sociais que demonstravam insatisfações com a sociedade brasileira desde a época do Brasil colônia e dentre elas, a Revolta da Vacina em 1902 e as revoltas religiosas de Canudos entre 1893 e 1897 na Bahia e a Revolta do Contestado em entre 1912 e 1916.

A Revolta da vacina em 1902, no Rio de Janeiro, se deu num contexto de enfrentamento de vários problemas pelo Governo do Rio de Janeiro, na época, a capital federal, o que repercutia de forma negativa no exterior. Dentre os principais problemas se destacavam a ausência de saneamento básico e de higiene, que por sua vez propiciavam a propagação de doenças graves (COUTO, 2010).

Diante desse quadro, o presidente [Rodrigues Alves](#) (1902-1906) nomeou o sanitarista Oswaldo Cruz como diretor geral do Departamento Federal de Saúde Pública (DGSP) do governo federal cujo primeiro passo foi erradicar a epidemia de febre amarela e varíola e melhorar as condições de vida dos habitantes por meio da vacinação forçada. Para tanto, encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de lei chamada **Lei da Vacina Obrigatória**(COUTO, 2010).

Tal atitude gerou insatisfação de diversos setores da sociedade que contestavam a proposta de vacinação forçada e temiam que a vacina na verdade tivesse o objetivo de exterminar as camadas pobres. Para alguns historiadores essa insatisfação popular teria sido alvo de manipulações políticas de setores da elite brasileira, contrariados com os rumos assumidos pela República. Para demonstrar a resistência e insatisfação criou-se a Liga contra a Vacina Obrigatória.

Em 11 de novembro de 1904, a população foi às ruas destruindo carroças, bondes e postes de iluminação, saqueando lojas e atacando policiais. Os populares reivindicavam o fim da vacinação obrigatória e demonstraram sua insatisfação com o projeto de modernização do centro do Rio de Janeiro.

A partir dessa situação, o Governo suspendeu a obrigatoriedade da vacina e declarou estado de sítio. A manifestação foi contida apenas em 16 de novembro, resultando em grande número de mortos e feridos. Vários militantes foram deportados para o Acre e após o controle da situação por parte do governo, a vacina foi reiniciada.⁹

Já as revoltas de Canudos e do Contestado, buscaram criar comunidades em torno de um líder religioso com valores que contrariavam a ordem estabelecida (COUTO, 2010).

⁹Disponível em <http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/revolta-da-vacina/artigo> publicado por Rodrigo Batista.

A Revolta de Canudos se deu no governo de Prudente de Moraes e ficou conhecida como uma das mais significativas revoltas sociais da primeira República. A precária situação em que vivia a população sem terra, as obrigava a submissão às ordens dos coronéis que por outro lado mantinham sob seu domínio grande número de terras improdutivas. Essa situação causou revolta entre os sertanejos de Arraial de Canudos, e propiciou a união desses à [Antônio Conselheiro](#), um líder religioso da região que se dizia um emissário de Deus para abolir as [desigualdades sociais](#) e as perversidades da República, como por exemplo, o pagamento de impostos.

Mas, o governo da Bahia, com apoio dos latifundiários, não concordava com o fato dos habitantes de Canudos não pagarem impostos e viverem sem seguir as leis estabelecidas. Afirmavam também que Antônio Conselheiro defendia a volta da Monarquia. Por outro lado, Antônio Conselheiro afirmava sua missão de liderar o movimento contra as diferenças e injustiças sociais, sendo um crítico do sistema republicano e da forma como ele funcionava no período¹⁰ (MELLO, 2009).

A Revolta de Canudos significou a luta e resistência das populações marginalizadas do sertão nordestino no final do século XIX que, embora derrotados, mostraram que não aceitavam a situação de injustiça social que reinava na região.

Já a Revolta do Contestado em 1912 e 1916 no Paraná e Santa Catarina representou a disputa territorial entre os dois estados envolvendo a insatisfação de camponeses, trabalhadores da estrada de ferro São Paulo-Rio Grande que contestavam a concessão de suas terras pelo governo à empresa responsável pela construção da estrada de ferro.

Assim, diante da perda do direito de usufruírem tais terras de forma indevida por parte do governo, organizaram uma comunidade sob o comando do líder

¹⁰Para um maior aprofundamento indicamos a obra A Guerra Total de Canudos, de Frederico Pernambucano de Mello (2007), Editora Girafa.

religioso Monge José Maria. O mesmo criou povoados onde cada um seria como uma "monarquia celeste", com ordem própria, à semelhança do que Antônio Conselheiro fizera em Canudos. Diversos fazendeiros que estavam perdendo terras para a construtora e para os coronéis da região também se uniram ao grupo (PEIXOTO, 1920).

O governo brasileiro que era presidido por Hermes da Fonseca sentiu a ameaça de insurreição neste movimento e assim como em Canudos decidiu reprimi-lo, enviando suas tropas para "acalmar" os ânimos. A intervenção militar foi acirrada pelo governo em 1914, que chegou a enviar 8 mil soldados contra os "rebeldes". Quase quatro anos de batalhas culminaram em cerca de 20 mil mortes e delimitaram de forma oficial a fronteira entre Paraná e Santa Catarina em 1916 (PEIXOTO, 1920).

Conforme podemos observar, os movimentos que demonstravam insatisfações foram dizimados pelas forças militares do governo central ainda que a constituição garantisse a livre escolha religiosa, a igualdade de direitos e a inviolabilidade do lar (COUTO, 2010).

Segundo Couto (2010), os direitos civis, políticos e sociais enunciados na constituição de 1891, se deram num contexto em que os trabalhadores viviam em condições de vida inadequadas e o governo era árbitro no que tange às relações sociais, utilizando-se de instrumentos de exceção (COUTO, 2010) para tanto.

No campo dos direitos, embora alguns já estivessem escritos na Constituição, a relação entre o povo, a elite e os governos fluía através da ótica persistente da dádiva e do compadrio. Desse modo, a noção de direito foi substituída pela de concessão, que tem como compromisso fundante a manutenção do *status quo* (COUTO,2010. p.92).

Segundo a autora, essa característica perpassa os movimentos e regimes políticos da nossa sociedade, criando uma relação de dependência entre os detentores do poder, da terra e dos meios de produção e aqueles que estão às margens das riquezas socialmente produzidas. Sendo estes últimos balizados

pela lógica da “concessão social” e não dos “direitos sociais” (COUTO,2010). Por fim, a autora recorre à análise de Carvalho (2002), para quem a conformação dos direitos no Brasil se caracterizou por uma “inversão de caminho” em que se efetivaram primeiramente os direitos sociais para, num segundo momento, efetivarem-se os direitos civis e políticos apontando que é a partir dos anos 1930 que são evidenciados os traços dessa inversão.

Segundo Behring e Boschetti, (2006) com a revolução de 1930, inicia-se no Brasil o processo de transição de uma sociedade predominantemente agro-exportadora para uma sociedade de tipo urbano-industrial. Este processo se opera em todo o terceiro mundo e no Brasil marca a manutenção de um tipo de relação patrimonialista entre as classes dominantes, o Estado e a sociedade de uma maneira geral.

Com o governo de Getúlio Vargas, o populismo inaugura a formação do Estado burocrático onde os direitos sociais (trabalhistas e previdenciários) são por um lado pauta de reivindicação dos trabalhadores e por outro são afirmados como forma de legitimar a dominação burguesa tendo como marcas a tutela e o favor (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Segundo Couto (2010), na política de seu governo, Vargas priorizou a organização das relações capital e trabalho. Seu primeiro ato foi instituir o Ministério do Trabalho e a partir daí a interferência nas organizações e regulações sindicais com o objetivo de promover conciliação de interesses entre as classes. Para possibilitar essa harmonização, Vargas criou um sistema corporativo através da legislação sindical (decreto 19.770 de março de 1931) que normatizou as condições de formalização dos sindicatos. Dentre as condições, destaca-se a aprovação pelo Ministério do Trabalho para seu funcionamento e sua conformação como colaboradores do poder público, e participação em conselhos de conciliação dos conflitos entre trabalhadores e empregados.

Baseada nas afirmações de Carone (1991) a autora nos lembra que,

[...] nesse período, começaram a ser gestadas as condições para uma mudança substantiva no sistema econômico brasileiro, que vai ser deslocado do eixo agroexportador para o urbano industrial e, assim, exigir um posicionamento frente às demandas postas pela nova ordem produtiva e pelos trabalhadores(COUTO, 2010, p.95).

Assim, Vargas investiu na elaboração de leis que, para Couto (2010), se desenharam numa perspectiva de “Estado social autoritário” para legitimar-se a partir de um aparato regulatório e assistencialista (COUTO, 2010).

A Constituição de 1934, além de assegurar este aparato legal, referendou os direitos civis e os ideais liberais como a igualdade perante a lei. Quanto aos direitos políticos, os votos são estendidos às mulheres como estratégia de ampliação da sustentação para o projeto de Vargas, mas, continuava proibido aos analfabetos e mendigos. Os direitos sociais foram direcionados principalmente aos trabalhadores urbanos e vinculados ao mercado formal de trabalho (COUTO, 2010).

Sobre a constituição de 1934, é importantes evidenciar os seguintes aspectos levantados por Couto (2010):

- A posição ocupacional e o rendimento passaram a ser utilizados como critérios de acesso a benefícios sociais deixando de fora os trabalhadores rurais;
- A maioria dos trabalhadores estava no campo;
- As legislações contribuíram para a vinda de trabalhadores rurais para os centros urbanos;
- As regulações ainda que autoritárias e conservadoras propiciaram um avanço nas relações entre trabalhadores, empregadores e governo, pois essas garantias eram pioneiras no Brasil;
- Atuação forte do governo no campo previdenciário com estímulo à expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensão, CAP's;
- Criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, IAP's tornando-se estes espaços privilegiados para o controle dos trabalhadores sendo a presidência de livre indicação do governo;

- O sistema previdenciário também contribuía para o enfrentamento da questão habitacional, pois, os institutos passaram a financiar empréstimos imobiliários;
- A legislação trabalhista abarcou a questão do trabalho das mulheres e dos menores; a fixação da jornada de 8 horas diárias e férias para o comércio e a indústria; a instituição de convenção coletiva e comissões mistas de conciliação e julgamento; a regulação dos acidentes de trabalho.

Em 1937, Vargas implantou um período ditatorial e decretou uma nova constituição. O período ficou conhecido como Estado Novo (COUTO, 2010).

A legitimação do Estado Novo foi sustentada pela criação de um projeto social de recorte autoritário, com sua ação voltada para a arena dos direitos sociais, entendidos como necessários ao processo de industrialização em curso no país (COUTO, 2010, p.100).

Segundo Couto (2010), o governo também objetivava a institucionalização da repressão e do controle sobre a classe operária, cuja autonomia poderia tornar-se perigosa (COUTO, 2010).

Neste sentido, Couto (2010) afirma que o governo Vargas foi incisivo em promover estratégias de repressão ao movimento dos trabalhadores e para tanto, a área trabalhista foi fortemente contemplada pelos direitos sociais ao mesmo tempo em que houve maior rigidez em relação a regulamentação da organização dos trabalhadores, como a proibição do direito à manifestações e greves.

Para a autora, a ditadura Vargas (1937-1945), centrou-se no controle dos trabalhadores com legislação social voltada para este fim. Em 1939, nova regulamentação foi criada para maior controle dos sindicatos, inspirada na Carta de Lavoro (Itália) de cunho fascista. A criação do imposto sindical também foi uma estratégia que fez com que o governo pudesse interferir nas decisões financeiras dos sindicatos, adquirindo mais poder sobre os mesmos (COUTO, 2010).

Observa-se, que:

Os direitos enunciados na Constituição de 1937 diferem basicamente dos da 1934 pela possibilidade de intervenção direta do Estado no exercício desses direitos, controlando-os a partir do projeto econômico e social do Estado Novo. Contraditoriamente, a Constituição manteve a maioria dos direitos enunciados em 1934, mas criou mecanismos para suspendê-los, ao serem considerados restritivos ao projeto de governo (COUTO, 2010, pg. 102).

Em síntese, de 1937 a 1945, as principais estratégias para controle da classe trabalhadora foram:

- Criação do imposto sindical;
- Regulamentação do salário mínimo;
- Criação da Legião Brasileira de Assistência, LBA para o atendimento da população pobre;
- Criação da Consolidação das Leis do Trabalho, CLT que reúne a legislação acumulada desde 1930;

Assim, as políticas sociais brasileiras nasciam do governo central com bases em medidas autoritárias para que o setor industrial se desenvolvesse no país a partir da conciliação com a classe trabalhadora e a população empobrecida. Mas tamanho centralismo culminou em insatisfação social e a destituição de Vargas do poder em 1945 (COUTO, 2010).

Segundo a autora, de 1946 a 1964, os governos que o sucederam deram continuidade a uma política populista, o Estado liberal e priorizaram a expansão da indústria e políticas de oportunidades educacionais, tendo como resultado a criação do “sistema ‘S’” composto pelo Serviço Social da Indústria, SESI; Serviço Social do Comércio, SESC e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAI(COUTO, 2010).

Segundo Couto (2010), com o governo Gaspar Dutra (1945-1950), inicia-se o processo de redemocratização no Brasil, a constituição de 1946 é promulgada e a grande novidade é a extinção dos instrumentos que inibiam as liberdades dos cidadãos. No campo dos direitos sociais, foi garantido o direito à greve e a liberdade de associação sindical. Enquanto direito político, o voto é garantido a

todos os maiores de 18 anos, mas ainda é proibido para os analfabetos e aqueles que não se exprimem na língua portuguesa.

Dutra inaugurou a incorporação do atendimento da questão social no campo do planejamento governamental, mas foi pouco sensível aos apelos dos trabalhadores, fato que propiciou o retorno de Vargas ao poder por eleições diretas em 1951(COUTO, 2010).

Em 1951, Vargas vence as eleições a partir de alianças de um lado, com partidos conservadores e de outro com grande parte da população que o reconhecia como “pai dos pobres” e ansiava por programas sociais. A oposição ficou por conta da União Democrática Nacional, dos militares anticomunistas, do empresariado a favor do capital estrangeiro e multinacionais do petróleo (COUTO, 2010).

No contexto mundial, a Guerra Fria e o comunismo se apresentavam como ameaças presente no discurso da oposição que “vigiava” as ações do governo, atenta a qualquer movimento que significasse a possibilidade de introdução deste regime no país. Nessa direção, as políticas trabalhistas do governo e as alianças feitas por meio do MT com os sindicalistas eram vistas como perigo eminente. O movimento trabalhista era visto como nascedouro das ideias socialistas e fortaleciam a desconfiança da oposição (COUTO, 2010).

O plano de governo continuava a sustentar-se na perspectiva de controle por meio das “concessões”, o atendimento às necessidades sociais passaram a ser reclamadas pela população a partir de manifestações, mas Vargas continuava a usar a força e a repressão para controlá-las (COUTO, 2010).

Segundo Couto (2010) o excesso de controle dos movimentos de pensamentos divergentes, culminou com a tentativa de assassinato do seu principal opositor: Carlos Lacerda. A autora acredita que as repercussões deste atentado foram determinantes para o seu suicídio em 1954. Com sua morte assumiu o poder, ainda em 1954, o vice-presidente Café Filho. No ano de 1955 assumem a

presidência, Carlos Luz e Nereu Ramos até que Juscelino Kubitschek e João Goulart assumissem o novo governo.

O governo de Juscelino é conhecido na história pela construção de “obras faraônicas” como a construção de Brasília, e pelo fortalecimento do processo de desenvolvimento. Com isso, os movimentos sindicais foram impulsionados e as legislações trabalhistas continuaram tendo prioridade.

Em seus planos, estavam a implantação de indústrias automobilísticas no país e o investimento em infraestrutura necessária para alcance deste projeto tais como: a ampliação da malha rodoviária e outras medidas para atrair o capital estrangeiro. Contudo, seu projeto foi muito caro para os trabalhadores, pois com a inflação ocasionada, os mesmos tiveram perdas salariais e queda do poder aquisitivo (COUTO, 2010).

Assim, no final de seu governo seu plano de estímulo ao processo de desenvolvimento foi colocado em xeque por toda a população. Mas, diferentemente de Getúlio Vargas, Juscelino manteve-se na linha democrática para a resolução dos conflitos (COUTO, 2010).

Em 1960, Juscelino passa o poder a Jânio Quadros, eleito em 1960, apoiado pela UDN, mas, seu governo durou apenas 07 meses, assumindo o seu vice João Goulart. A transição para o governo João Goulart se deu de forma conflituosa uma vez que os militares se articularam para impedi-lo de assumir o cargo pela sua vinculação com os sindicatos e a “simpatia” por projetos socialistas. Um acordo para evitar o confronto foi negociado e resultou na Emenda Constitucional nº 4 que estabelecia o parlamentarismo no Brasil para diminuir os poderes do então presidente (COUTO, 2010).

Em 1963, por meio de plebiscito, a população decide por voltar ao sistema presidencialista quando Goulart pode finalmente assumir o poder. Seu governo traz a marca dos movimentos populares dentre eles o Comando Geral dos Trabalhadores, CGT que teve forte presença no governo, debatendo melhorias na qualidade de vida dos mesmos (COUTO, 2010).

Goulart instituiu o décimo terceiro salário e o salário-família como um direito restrito aos trabalhadores urbanos o que era contraditório numa sociedade em que a maioria dos trabalhadores ainda estava no meio rural, situação que só será alterada na década de 70 (COUTO, 2010). Por outro lado,

Esse período do governo João Goulart foi pródigo em movimentos sociais, e muitas greves eclodiram no país. O governo negociava com trabalhadores, buscava apoio da igreja, dos estudantes e de parcela do Exército e anunciava reformas sociais para enfrentar as péssimas condições de vida do povo brasileiro (COUTO, 2010, p. 115).

Segundo Couto (2010) todo esse processo era rejeitado pelas forças liberais como a UDN, oligarquias rurais e o exército. Estas forças reunidas e fortalecidas pelo apoio do movimento anticomunista da classe média, formaram as bases do golpe militar de 1964, que representou um retrocesso na conquista dos direitos civis, políticos e sociais da época.

Assim, de 1930 a 1964, o Brasil teve nove governos e três constituições que apesar de basearem-se no modelo europeu quanto aos direitos civis - igualdade de todos perante a lei, propriedade privada e a liberdade de expressão - o uso da violência para repressão de movimentos contrários aos projetos de governo marcou o período. No que tange ainda aos direitos civis, a igualdade de todos perante a lei não se expressava nas condições de vida de grande parte da população (COUTO, 2010).

Segundo Couto (2010), os direitos políticos foram conquistados de forma mais gradativa, o direito ao voto aos poucos foi se estendendo, mas, permanecia restrito aos analfabetos e mendigos. A liberdade de associação e manifestação política garantida pela constituição foi por diversas vezes, alvo de repressão.

Já os direitos sociais, se restringiram à área trabalhista e conseqüentemente aos trabalhadores urbanos que, por meio do movimento organizado, os conquistaram ao mesmo tempo em que o projeto de desenvolvimento do governo caminhava e os concedia na forma de benefícios sociais (COUTO, 2010).

Couto (2010) destaca que o surgimento dos direitos sociais além de serem garantidos em textos constitucionais, partiu de propostas de governos, numa perspectiva de bem estar meritocrático como define Daibre (1993). Para a autora, estas podem ser caracterizadas como “[...] de recorte seletivo, dirigindo-se a um grupo específico, e fragmentadas, pois responderam de forma insuficiente as demandas [...]” (COUTO, 2010, p. 117).

As propostas do Estado brasileiro no campo das políticas sociais assim sistematizadas mostram a trajetória de criação de uma estrutura institucional voltada a atender prioritariamente as demandas do trabalho urbano industrial, mediando, assim, a relação capital e trabalho (COUTO, 2010, p. 117).

De acordo com a autora, até mesmo a educação que é considerada direito essencial nos ideais liberais, foi garantida apenas de forma básica e profissionalizante para sustentar o processo de industrialização.

Ao demonstrar uma atuação setorial no campo das políticas sociais, Couto (2010) chama atenção para o processo de “revolução pelo alto” apontado por Coutinho (2000) e a perspectiva da “cidadania regulada” defendida por Santos (1979). A revolução pelo alto definida por Coutinho (2000) refere-se ao fato das mudanças ocorridas no campo das políticas sociais se darem sob o controle e por determinações do Estado, daí sua relação com a perspectiva da “cidadania regulada” ou concedida pelo aparato estatal.

Segundo Couto (2010), os governos subsequentes seguiram essa mesma formatação dos direitos e as mantiveram no texto constitucional, mas um elemento a mais marcaria o período de 1964 a 1985: a ditadura militar.

Em 1964, para dar fim ao governo populista e afastar a ameaça do comunismo, instalou-se o governo ditatorial no Brasil, defendendo o ideal de promoção da segurança nacional, sendo marcado por forte censura, ausência de eleições, controle do Congresso Nacional pelo Poder Militar e repressão aos opositores,

considerados subversivos por lutarem pela derrubada do sistema autoritário e sua substituição pelo sistema democrático e/ou socialista(COUTO, 2010).

Para a autora, na ditadura as expressões da questão social passam a ser enfrentadas por um mix de repressão e assistência tendo em vista manter sob controle as forças do trabalho que despontavam. Houve um forte incremento da Política Social Brasileira, pois se buscou obter apoio social da população com algumas medidas sociais (COUTO, 2010).

Segundo as sistematizações de Vieira (1995) e Habert (1996) dois Brasis poderiam ser visualizados à época. O primeiro de repressão e tortura e o segundo que apontava para o progresso.

O segundo Brasil buscava cooptar a população, na sua maioria pobre, vivendo o arrocho salarial, a inflação, as precárias condições de vida, para a legitimação das medidas governamentais. Usava para isso, a ameaça caricaturada persistente dos perigos do comunismo, uma ameaça sempre eminente (COUTO, 2010, p. 120).

A mídia era utilizada para obscurecer os arbítrios e exageros do governo, solapando as mínimas informações que permitissem a população em geral o conhecimento da real situação vivenciada pelo país (COUTO, 2010).

Mas, segundo Couto (2010), todo esse período não pode ser tratado com igual semelhança. Por meio da análise dos Atos Institucionais que foram lançados pelos presidentes do período, a autora nos mostra suas peculiaridades e interesses específicos, bem como a forma com que os direitos civis, políticos e sociais eram regulados e entendidos. A autora enfatiza que todo esse contexto e excesso do governo ditatorial, não se deram sem que a sociedade se mobilizasse. Foram várias as manifestações do período que por um lado, demonstravam insatisfação, por outro, eram alvo de intensificação das repressões (COUTO, 2010).

A autora aponta o Ato Institucional nº 5 como “o mais nefasto dos Atos institucionais” (COUTO, 2010, p. 125). Por meio dele, o Congresso foi fechado e somente o Poder Executivo acumulava a tarefa de legislar tornando a

constituição de 1969 sem efeitos. Contudo, os direitos sociais e trabalhistas foram preservados. Em 1970 estabeleceu-se a figura do censor com o objetivo de efetivar a censura prévia aos meios de comunicação (COUTO, 2010).

No campo econômico, o país vivia a época do “milagre” onde “[...] A economia apresentou altos índices de crescimento, o consumo de bens duráveis alcançou patamares nunca antes vistos. Foram construídas estradas, hidrelétricas e consolidado um grande parque industrial no Brasil [...]” (COUTO, 2010, p. 127). A autora nos lembra de que Delfim Neto, responsável por coordenar a política econômica, utilizava a ideia de “receita do bolo” onde num primeiro momento era necessário que a economia crescesse para enfim realizar-se a repartição de seu produto final.

Outra característica deste período no campo econômico foi o crescimento da dívida externa que entre 1969 e 1973 passou de US\$ 4 bilhões para US\$12 bilhões, tendo atingido em 1984 US\$ 100 bilhões (COUTO, 2010). Quanto ao atendimento às necessidades da população, constituiu-se um quadro técnico para atuar nas mais variadas instituições que foram criadas no intuito de dar respostas ao capital e as demandas sociais dele decorrente. Nesta época foram criadas instituições como: Instituto Nacional da Previdência Social, INPS; o Banco Nacional da Habitação, BNH; Fundação Nacional (e Estaduais) de Bem Estar do Menor, FUNABENS e FEBEMs; Ministério da Previdência e Assistência Social (COUTO, 2010).

É importante destacar, conforme afirma Couto (2010), que o formato das políticas sociais deste período, nos mostra a forma como os direitos eram encarados, pois as ações na área da assistência, por exemplo, objetivavam manter o controle da população e os direitos concebidos como concessão a quem, aos olhos do governo, era merecedor.

A insatisfação social que já era latente com o regime ditatorial, foi aumentada por fatores de ordem estrutural e conjuntural vinculados a economia mundial. Os movimentos da sociedade civil se reorganizaram e lutaram por democracia. Esse processo ficou conhecido como “abertura política” tendo seu início no

governo Geisel em 1974 (COUTO, 2010). Contudo, a autora reforça que a abertura política foi permeada por traços autoritários do governo, mas a força do movimento popular era tamanha, que o Congresso votou o fim do AI-5 bem como da censura prévia e a volta do *habeas corpus* para crimes políticos.

De 1980 a 1985, o general Figueiredo assumiu o governo onde,

[...] O cenário brasileiro da época apresentava os resultados trazidos do período anterior: a ampliação do déficit público, o endividamento externo, a crise fiscal, dada a diferença entre o volume despendido pelo governo com a área social e o volume de arrecadação dos recursos, e a crescente mobilização e reivindicação popular pela democratização da sociedade e pelo atendimento do agravamento da questão social (COUTO, 2010, pg. 133-134).

A autora evidencia que o governo Figueiredo também cuidou de efetivar a Lei da Anistia, que se relacionava aos exilados políticos e a reconstrução das ações necessárias para que a democracia e seus instrumentos voltassem a organizar a relação do Estado com a sociedade. Mas com forte presença do autoritarismo, o projeto aprovado foi restrito e parcial, anistiando torturados e torturadores, mantendo sua inegibilidade e a possibilidade de reintegração dos servidores públicos cuja decisão ficava a cargo dos seus superiores (COUTO, 2010).

O fim do bipartidarismo possibilitou a criação de novas organizações político-partidárias e neste sentido destaca-se o surgimento do partido dos trabalhadores em 1980 a partir de amplo debate e articulação dos movimentos operários, da igreja e de intelectuais. Sendo essa marca um diferencial entre os partidos brasileiros (COUTO, 2010).

Couto (2010) destaca que vários atores foram responsáveis pelo processo de abertura política:

Além da criação de novos partidos, vários movimentos sociais liderados por profissionais liberais, entre eles a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), os movimentos da Igreja católica ligados à Teologia da Libertação, representados pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o movimento das donas-de-casa, o movimento contra a Carestia, os comitês pela Anistia, os sindicalistas (principalmente os sindicatos dos metalúrgicos do ABC paulista), os estudantes, por

meio da UNE, entre tantos foram responsáveis pelas manifestações que obrigaram o governo militar encaminhar o processo de abertura política (COUTO, 2010, pg. 135).

Sallum (1995) defende que o impulso mais importante para a crise do regime militar e a conseqüente democratização política do país, teria decorrido de duas fontes: a complexidade cada vez maior da sociedade, restringindo a capacidade do Estado de controlá-la e das pressões que o sistema capitalista internacional desencadeou sobre a economia nacional. Diante do dilema entre remunerar os credores internacionais ou romper com eles, o governo Figueiredo optou pela preservação das relações com o sistema financeiro internacional e sua decisão acarretou nas primeiras rachaduras e crescente dissociação entre o empresariado privado e o governo, ou seja, entre seus interesses e aspirações e a estratégia governamental de enfrentamento do “estrangulamento externo”.

O autor explica que a divergência se dava no que diz respeito ao “ajuste” interno. Para a vertente neoliberal, a estabilização deveria ser buscada pela quebra da intervenção estatal e pela reativação dos mecanismos de mercado. O Estado se dedicaria a políticas sociais compensatórias e o país deveria abrir-se para maior participação na divisão internacional do trabalho. Para a vertente nacional- desenvolvimentista a ênfase estava na reforma do sistema financeiro. Nela o Estado seria o centro de um desenvolvimento autárquico com ênfase na integração do sistema industrial e na internalização de toda a indústria de ponta. Havia o esboço de incorporação dos assalariados a uma política negociada de renda (SALLUM, 1995).

Para Sallum (1995), tanto os neoliberais quanto os nacional-desenvolvimentistas, expressavam projetos de reforma do pacto de dominação que o governo ditatorial encarava de outra forma. Estas polarizações ideológicas que expressavam divergências de interesses vão marcar toda a década de 80 e ainda perduram até os dias de hoje.

O movimento “Diretas Já” detonou a luta por eleições diretas em todo o território nacional, se caracterizando como um dos maiores movimentos de

massas no país. Mas ainda assim, o governo militar manteve o colégio eleitoral. Tancredo Neves foi eleito com o apoio da oposição (COUTO, 2010).

Concluindo a análise do período de 1964-1985 quanto aos direitos civis, políticos e sociais, a autora conclui que os direitos civis e políticos foram exterminados e os direitos sociais concedidos restritamente com o intuito de garantir a manutenção política do regime(COUTO, 2010).

Ou seja, no período da ditadura, os direitos da população brasileira ficaram nas mãos de um grupo que não poupou esforços em reduzi-los a pó. Segundo Couto (2010), os direitos civis foram os que mais sofreram como pontua Carvalho (2002). Dentre eles, houve suspensão do direito ao *habeas corpus* para crimes políticos, a privacidade do lar e o segredo de correspondência sofreram violações, bem como prisões eram realizadas sem mandato judicial. Presos políticos eram submetidos a torturas que constantemente levavam a morte ou eram deixados incomunicáveis e isolados, sem o direito a defesa.

Segundo Couto (2010)

Todos esses atos arbitrários reforçam a afirmativa de que o período da ditadura militar foi muito nefasto do ponto de vista da constituição de uma cultura baseada nos direitos, reforçando novamente o critério do mérito, a política centralizadora e autoritária e expulsando da órbita do sistema de proteção social a participação popular (COUTO, 2010, p.136).

Para a autora, a prosperidade projetada pelos militares não foi alcançada e a ditadura que durou 21 anos, foi o ponto alto das expressões de repressão e autoritarismo que embora, mascarado pela democracia, ainda persiste em nosso país. Mas, por outro lado, foi um contexto histórico em que fica evidenciada a capacidade de mobilização social e organização dos sujeitos, que contribuíram para a mudança de direção do Estado em relação aos direitos (sendo estes expressos na constituição de 88) ainda que em um processo de disputa com as propostas da ala conservadora do governo (COUTO, 2010).

Nesta análise, a autora faz referência a Paoli& Telles (2000) que ressaltam a notável dinâmica associativa e organizativa da sociedade nos anos 80, com alterações no cenário político brasileiro e rachaduras na herança autoritária do

país. Para Couto (2010) esse contexto contribuiu para que os anseios pela construção de uma nova constituição surgissem.

Em 1985, na primeira eleição após o fim da ditadura, ainda se deu no formato de colégio eleitoral. A oposição lançou como candidato o político mineiro Tancredo Neves, pertencente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Mas, o PMDB não tinha um quantitativo de apoios suficientes no Colégio Eleitoral que possibilitasse a vitória da oposição, a saída foi negociar uma coalizão com o Partido da Frente Liberal, PFL, sendo este último uma dissidência da ARENA, partido que sustentou o regime militar (CAMBRAIA, 2010).

De acordo com Cambraia (2010) a Frente Liberal uniu-se ao PMDB para apoiar o principal candidato da oposição, o político liberal e governador de Minas Gerais Tancredo de Almeida Neves. Apresentando como vice na chapa José Sarney do PFL.

Mas, com o falecimento de Tancredo, Sarney assume o governo entre 1985 e 1990. Segundo Couto (2010), em dois anos o governo Sarney conquistou popularidade principalmente pela instalação do processo constituinte e pelo lançamento do Plano Cruzado em 1986, o que permite afirmar que seu governo ficou famoso pela transição democrática, que culminou com a nova constituição (COUTO, 2010).

Para Couto (2010), o processo constituinte mostrou que o país experimentava “novos tempos”, pois,

[...] Desde a primeira constituição republicana de 1891[...] nenhum texto constitucional havia sido construído com tanto espaço para o contraditório, resultando daí pelo menos duas forças centrais no Congresso Nacional, uma representada por partidos de esquerda, comprometidos com a viabilidade das reformas sociais, e outra representada pelos partidos conservadores, a qual foi dada o nome de ‘Centrão’ [...] (COUTO, 2010, p.155).

Além do debate via congresso foram abertas outras possibilidades de participação tais como: envio de contribuições às subcomissões por via de

entidades associativas; audiências públicas abertas aos representantes e autoridades da sociedade civil e política; indicação de emendas populares a partir da assinatura de

30 mil eleitores e possibilidade de defender as emendas que foram aprovadas pelo tribunal da Comissão de Sistematização (COUTO, 2010).¹¹

Mas, segundo Boschetti (2008) sua elaboração foi marcada por tensões e disputas entre as forças em jogo em todo o processo. De um lado os parlamentares que, representando a esquerda, defendiam a abertura política e ampliação dos direitos sociais e de outro as forças conservadoras que se opunham. Este processo resultou no texto constitucional de 1988.

Segundo Boschetti (2008), o texto constitucional de 88, não traduz uma constituição de esquerda e nem socialista, mas é uma constituição que avançou muito na garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros.

Para Couto (2010), o conteúdo da Constituição de 88, evidencia uma afirmação dos direitos trabalhistas que vem se consolidando desde as constituições de 1946, 1967 e 1969. Mas, o seu diferencial é a compreensão destes na ótica da universalidade, o que pode ser percebido pela relação igualitária entre o trabalhador do campo e da cidade.

A nova carta magna inovou no campo dos direitos civis com a introdução de dois instrumentos importantes além daqueles já presentes: o *habeas data* e o mandato de injunção. O primeiro garantia o acesso aos dados pessoais contidos nos órgãos de informação dos governos militares e o segundo possibilitava que se cobrasse do governo os atos que não foram regulamentados por sua ineficiência. Neste ponto, a autora nos lembra de que a Constituição de 88 pressupunha regulamentações complementares para que a população acessasse os direitos por ela garantidos (COUTO, 2010).

¹¹ Para maior aprofundamento acerca do processo constituinte sugerimos a leitura de COUTO, Rojas Berenice. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010; e BOSCHETTI. Seguridade Social e Trabalho. Paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. 1ª reimpressão. Brasília: Letras Livres.UnB, 2008.

Quanto aos direitos políticos, pela primeira vez é estendido o direito ao voto aos analfabetos, houve flexibilização na formação de partidos políticos e permissão de debates dos candidatos à eleição nos meios de comunicação. Sendo esta prática mantida em processos eleitorais no Brasil desde a promulgação da constituição (COUTO, 2010).

A autora afirma que os avanços na área dos direitos sociais podem ser observados no artigo 204 que se refere aos objetivos da república.

Os objetivos deixam claro que os constituintes, além de reconhecerem as desigualdades sociais e regionais brasileiras, impuseram a solução dessas desigualdades à ação do país. O avanço que respondeu mais de perto a esses objetivos é o que constitui o sistema de seguridade social, criado pelo artigo 194, que é congregador das políticas de saúde, de previdência social e de assistência social [...] Nos artigos que se seguem até o 204, a Constituição trata de determinar como o tripé da seguridade deverá ser estabelecido. Portanto, a saúde aparece como direito de todos e dever do Estado; a previdência será devida mediante contribuição, enquanto a assistência social será prestada a quem dela necessitar independente de contribuição (COUTO, 2010, p.158-159).

Quanto ao reconhecimento da assistência social como direito, a autora chama atenção para o fato de que a sua concepção no Brasil seguiu os traços do modelo instituído nos países de capitalismo avançado e, neste sentido, teríamos duas questões de fundo: a primeira se refere ao “atraso” de quarenta anos do Brasil em relação a estes países e a segunda questão é o fato de que foi no período pós-constituição de 88 que o Brasil assinou acordo com os organismos financeiros internacionais para o cumprimento do receituário neoliberal e dentre eles, a redução do Estado e dos gastos sociais, tendo os governos que se sucederam, o compromisso em segui-lo como veremos a seguir (COUTO, 2010).

1.2.2 Direitos sociais após constituição de 1988: Governo Sarney ao Governo FHC.

Segundo Drucke Filgueiras(2007), não houve tempo para se avançar muito na direção dada pela nova constituição. O avanço do neoliberalismo a partir da

década de 90, primeiramente colocava em questão a ampliação dos direitos e posteriormente “todo e qualquer direito” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007 p.28).

A adesão do Brasil ao Consenso de Washington, não se deu de forma apenas contratual e acreditamos que este é o ponto de partida para compreendermos as determinações dos acontecimentos políticos e econômicos que se sucederam após o rico processo de formulação da última constituição brasileira. Parafrazeando Couto (2010) ousamos dizer que “velhas práticas” solaparam os “novos tempos” vividos pela população na elaboração da Carta Magna de 1988.

Segundo Couto (2010),

No conjunto das orientações indicadas no Consenso, inspiradas pelo receituário teórico neoliberal, que teve adoção em quase todos os países do mundo, na década de 1980, estão: a indicação para a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e a orientação para que os mesmos passassem a ser gestados pela iniciativa privada. Essas orientações opõem-se aos princípios dos direitos garantidos na constituição e pelas leis ordinárias subsequentes.[...] (COUTO, 2010, p. 145).

Aqui no Brasil, esse pensamento vai ao encontro do que as forças conservadoras e oligárquicas existentes no país compreendem sobre qual deve ser o modelo de Estado brasileiro “máximo para os interesses privados e mínimo para as demandas por políticas sociais para o povo” (COUTO, 2010, p. 145).

Em 1989, o país finalmente faria sua primeira eleição direta para presidente e o “novo” contexto econômico exigia um representante político que o conduzisse. Apesar das pesquisas apontarem um crescimento do candidato do partido dos trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva, Fernando Collor de Mello teve maior apoio dos partidos de centro e de direita, bem como da grande mídia o que significava que este era o candidato escolhido pelas elites brasileiras para promover as mudanças estruturais necessárias ao cumprimento do acordo (COUTO, 2010).

Segundo Couto (2010) em seu discurso Collor apresentava alinhamento com uma proposta de Estado social-democrata. Porém, suas ações seguiram o

receituário neoliberal. No período em que ficou no poder(entre 1990 e 1992) seu governo foi marcado pelos planos econômicos – Collor I e II – pela abertura do mercado nacional e por programas sociais de caráter populista, clientelista e assistencialista.

Mas, a partir de denúncias de corrupções, após dois anos de governo, Collor foi “derrubado” pela insatisfação popular e pela retirada das forças que o apoiaram na eleição. Mas, ainda que o tempo que tenha ficado no poder represente metade do período previsto, este foi o suficiente para que as iniciativas de introdução das orientações neoliberais fossem fortalecidas pelo seu sucessor Itamar Franco que assumiu o governo entre 1992 e 1994 (COUTO, 2010).

Para Couto (2010) o fortalecimento do projeto iniciado por Collor no Governo Itamar Franco passou pela elaboração do Plano Real, sob a coordenação do Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Tal plano buscava a estabilidade dos preços, a modernização, a integração econômica no cenário globalizado e a desregulamentação do setor produtivo público. Tais ações expressam mais uma vez o descaso com os princípios constitucionais, uma vez que aponta os gastos sociais como onerosos, tornando inviável sua manutenção pelo Estado (COUTO, 2010).

Segundo a autora, “O legado mais importante do seu governo foi, sem dúvida, o Plano Real, que potencializou a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência do Brasil em 1994” (COUTO, 2010, p. 148).

Couto (2010) afirma ter sido no Governo Fernando Henrique que o neoliberalismo se enraizou no país, pois paralelo à estabilidade econômica este, “[...] encaminhou, como plataforma política, a necessidade de reformar o Estado, prioridades vinculadas ao paradigma teórico neoliberal [...]” (COUTO, 2010, p. 148).

Para Druck e Filgueiras(2007) após a criação do Plano Real, mesmo em sua fase inicial em 1993, as políticas universais sofreram um grande golpe com a

criação do mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas que passou a valer no ano de 1994. O mecanismo que hoje é conhecido como Desvinculação de Receitas da União – DRU¹² permite que os governos façam uso de 20% do total de impostos e contribuições federais que compõem o orçamento da Seguridade Social, a depender de conveniência política.

Com uma prática de troca de favores e clientelismo, o presidente FHC adquiriu o apoio do Congresso para inserir várias mudanças na Constituição de 88 para que o plano econômico pudesse ser viabilizado.

Segundo Couto (2010), os resultados da política econômica adotada são assim elencados: grande concentração de renda; altos níveis de desemprego; iniciativas contrárias às proteções do trabalho; intenso processo de privatização; reformas constitucionais no campo dos direitos sociais; grande dependência do Brasil do capital especulativo e submissão às regras dos mercados internacionais.

Couto (2010) conclui em sua análise sobre os direitos sociais no período que vai de 1985 a 1999 que os governos desde Sarney a FHC, apesar de suas particularidades, foram unânimes em sustentar uma proposta de estabilização da economia e aspirações em torno da reforma da CF de 1988, sendo esta um obstáculo ao modelo de crescimento por eles defendido.

Como consequência desse movimento as demandas da população foram respondidas

[...] por meio de programas fragmentados, assistemáticos e seletivos, como o do leite de José Sarney, o da participação comunitária, de Collor de Mello, e o da Comunidade Solidária, de Fernando Henrique Cardoso. Repetiam-se assim, programas de forte apelo popular de cunho pontual, buscando sempre a legitimidade junto à população mais pobre, segmento destinatário dos mesmos (COUTO, 2010 p. 153).

Em 2002, o candidato de oposição ao governo, Luiz Inácio Lula da Silva, que vinha disputando as eleições desde 1989, finalmente vence as eleições e gera

¹² Este mecanismo nasceu com o nome de Fundo Social de Emergência, no início do Plano Real, depois passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal, até chegar à denominação atual: Desvinculação de Receitas da União.

grande expectativa da população. Mas, apolítica fiscal fundada por FHC é mantida no Governo Lula e é fortemente orientada pelas recomendações estabelecidas nos acordos firmados entre o governo brasileiro e o FMI.

1.2.3 A questão dos direitos sociais nos Governos Lula e Dilma.

Para evidenciarmos a questão dos direitos sociais no Governo Lula, nos referenciamos em Filgueiras e Druck (2007) e Marques e Mendes (2007), que analisam a natureza das principais características das políticas sociais do período.

Filgueiras e Druck (2007) partem do processo de introdução do neoliberalismo no país durante os anos de 1990 demarcando o trato dado as políticas sociais como uma “[...] política de destruição dos direitos sociais conquistado pela luta dos trabalhadores [...]” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 26) e explicita que:

Nos países da América latina [...] as diretrizes do Banco Mundial passaram a ser respeitadas, defendidas e aplicadas – com substituição crescente dos poucos direitos sociais conquistados pelas ‘políticas de combate a pobreza’ [...] (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 26).

Filgueiras e Druck (2007) apontam as seguintes características das políticas sociais implantadas:

- Tem sua origem e se articulam às reformas liberais a partir de um conceito de pobreza restrito, reduzindo o número real de pobres, bem como suas necessidades e a necessidade dos recursos públicos a serem gastos;
- Possui natureza mercantil transformando o cidadão que porta direitos e deveres sociais em consumidor tutelado a partir de transferência de renda;
- Pretende-se hegemônica a partir da negação dos direitos sociais universais;
- Divide os trabalhadores em categorias de miseráveis, pobres e não pobres e privilegiados;

- Desloca a disputa entre capital e trabalho, inerentes às sociedades capitalistas, para o âmbito interno da classe trabalhadora, fragmentando-a e estimulando a disputa entre seus diversos segmentos (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Os autores reconhecem que no Brasil esta concepção de políticas sociais foi introduzida desde 1990, a partir do governo Collor. Contudo evidenciam que foi no Governo Lula que tomou sua forma mais acabada. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Para Druck e Filgueiras (2007) é possível traçar uma linha divisória, diferenciando os dois momentos de desenvolvimento do modelo econômico liberal periférico no Brasil a partir da crise cambial de 1999. O primeiro momento se deu no início do segundo governo FHC em que as políticas sociais focalizadas já iniciadas no primeiro ano de governo obtiveram dimensão cada vez maior.

O segundo momento se deu no Governo Lula (2003-2006) com a continuidade do processo. As reformas liberais da previdência e dos servidores públicos abriu espaço ao capital financeiro, a reforma da legislação sindical e a sinalização para as reformas das leis trabalhistas na direção da flexibilização das leis do trabalho, alteração da Constituição possibilitou a independência do Banco Central, aprovação da lei de falências e da parceria público privado, a elevação do superávits fiscais primários para mais de 4,25% do PIB.(DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Segundo os autores, por essas questões é possível afirmar que:

Do ponto de vista estrutural, o que assegura e explica a linha de continuidade entre o segundo governo Cardoso e o governo Lula, com a manutenção do mesmo modelo econômico, da mesma política macroeconômica e, não, surpreendentemente, da mesma política social é a permanência, ao longo de todo o período, do mesmo bloco do poder dominante, construído a partir dos anos 1990 (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 28).

Quanto ao orçamento da seguridade social, seus recursos são apropriados anualmente por meio da DRU e direcionados a composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Segundo os autores, este mecanismo foi renovado pelo Governo Lula evidenciando que também segue a lógica de que o Estado deve concentrar suas ações nos mais pobres e miseráveis sendo que o restante da população deve contratar os “direitos sociais” no mercado tais como saúde, educação e previdência, liberando assim recursos financeiros para o pagamento da dívida pública com elevado superávit primário (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Nesse contexto de ajuste fiscal permanente, colocado em prática a partir do segundo governo Cardoso, e mantido durante o Governo Lula, a política social foi se transformando em sinônimo de política social focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis – com a criação de inúmeros programas de complementação de renda. Implementada ainda de forma tímida pelos governos de Cardoso, tal política vai ser ampliada e aprofundada pelo Governo Lula, que lhe dá continuidade sob os aplausos do Banco Mundial (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

Com base na execução orçamentária no período de 2000 à 2005, Drucke Filgueiras (2007), demonstram a retração dos gastos sociais em virtude do pagamento da dívida e a redução do investimento nas principais áreas das políticas sociais que poderiam ter impacto significativo no combate as desigualdades. Dentre elas, a saúde, a educação, a habitação, e o saneamento.

Na área da assistência social, um marco não enfatizado pelos autores foi a reestruturação da Política de Assistência Social a partir da nova Política Nacional de Assistência Social (2004) e implantação do Sistema Único da Assistência Social (2005)¹³ e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Mas, demonstram que os gastos do então formado ministério com a assistência social foram fundamentalmente para o Programa Bolsa Família que praticamente dobrou seus recursos de 9,9% para 18,3% do orçamento,

¹³ Esta reestruturação será aprofundado no capítulo 2.

passando de um total de R\$ 3,3 bilhões em 2003 para R\$ 6,4 bilhões em 2005. Tendo a previsão de chegar a R\$ 8 bilhões em 2006 e 2007.

Para os autores esses dados demonstram a grande preocupação do governo Lula com a política social focalizada.

De fato, mais do que o governo Cardoso, que deu início a este tipo de política, Lula levou a sério a importância político-social das mesmas no que se refere a sua função 'amortecedora' de tensões sociais no conjunto do projeto liberal: e este é o seu objetivo essencial, pois não inclui de forma duradoura – uma vez que não tem capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de redução da pobreza (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 30).

Com a junção de programas antes criados por Fernando Henrique Cardoso com foco na pobreza extrema, Lula criou o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família. Mas, segundo Druck e Filgueiras (2007), recorrendo aos dados do DIEESE (2006):

[...] o programa não se constitui como renda mínima, pois além de não ser universal, também não é constitucional e nem seu valor guarda relação, com as necessidades mínimas reais de sobrevivência da família e das pessoas: o salário mínimo de acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos (DIEESE), deveria ser atualmente (setembro de 2006), de R\$ 1.510 para uma família de quatro pessoas (dois adultos e duas crianças), o que daria uma renda mínima per capita de R\$ 377,50 – mais que o triplo do valor definido como linha da pobreza pelo Bolsa Família (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 31).

Para os autores, o Bolsa Família constitui de fato uma política (*sic*)assistencialista e clientelista. Do ponto de vista político, manipulativa em particular se tratando do seu público alvo: “[...] uma massa de miseráveis desorganizada e sem experiência associativa e de luta por seus direitos” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 31).

A redução importante do investimento em políticas sociais universais atinge uma parcela dos brasileiros pobres, aqueles que se encontram acima da linha de pobreza estabelecida pelo governo e não se beneficiam dos programas focalizados, restando-lhes o usufruto de serviços públicos precários e deteriorados (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Druck e Filgueiras (2007) enfatizam que para este público há outra alternativa, vista com bons olhos pelo Banco Mundial: os programas de microcrédito. Tais programas visam a integração dos pobres não miseráveis ao mercado. Contudo, são limitados por serem dirigidos para atividades precárias que não se auto-sustentam na concorrência do mercado intercapitalista (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Os autores concluem sua análise reforçando a natureza liberal das políticas sociais e econômicas do governo Lula e sua coerência com as necessidades do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, além de seu potencial para manipular parte significativa da população brasileira, através de um discurso que soa como “politicamente correto”: proteger apenas um grupo específico que “não consegue” se inserir no mercado (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Para Marques e Mendes (2007), um olhar desatento sobre os três primeiros anos do governo Lula, nos levaria a afirmar que é possível conciliar os interesses do capital financeiro nacional e internacional com o atendimento das necessidades da população empobrecida e melhoria de suas condições de vida. Contudo, evidenciam que não existe uma contradição entre essas iniciativas, mas uma complementação entre elas (MARQUES; MENDES, 2007).

As autoras ao realizarem um balanço das políticas sociais no período e abordam a redução dos direitos sociais por meio da reforma da previdência e da diminuição dos gastos com a Saúde em decorrência da política fiscal restritiva e focam o Programa Bolsa Família como programa central de combate à pobreza (MARQUES; MENDES, 2007).

Marques e Mendes (2007) apontam o projeto de contrarreforma da previdência como a grande surpresa do governo Lula em se tratando da Seguridade Social, tendo esta sido encaminhada ao Congresso Nacional e aprovada em dezembro de 2003. O projeto retomou os pontos derrotados na reforma realizada por FHC

e apesar da surpresa gerada, essa intenção já era anunciada em seu Programa de governo:

A equipe que se preparava para assumir a nação partia do pressuposto da existência de um déficit previdenciário; defendia a não distinção entre trabalhadores do setor privado e funcionários públicos; propunha a construção de um sistema único para trabalhadores do setor privado; sustentava a introdução de teto para a aposentadoria dos servidores; e considerava os fundos de pensão instrumentos para o desenvolvimento de longo prazo (MARQUES; MENDES, 2007, p.17).

As autoras enfatizam que o que não era possível prever foi a introdução da contribuição dos aposentados, contrariando o princípio da reciprocidade onde uma contribuição gera um direito futuro, o que nesse caso não aconteceria. Reforçam ainda que o projeto ganhou repercussão na mídia e fundando em meias-verdades, preconceitos e distorções das informações resultando no isolamento do funcionalismo público (MARQUES; MENDES, 2007).

Nas palavras dos autores,

Vista de outra perspectiva, a contra-reforma previdenciária do governo Lula constitui mais um passo no longo processo de destruição do Estado desenvolvimentista que vimos acontecer desde o governo Collor de forma explícita (MARQUES; MENDES, 2007, p.18).

Marques e Mendes (2007) evidenciam as investidas do governo no descumprimento da proposta de orçamentária da seguridade. Em 2003, através de novo acordo assinado com o FMI, informou sua intenção de realizar estudo sobre as vinculações constitucionais das despesas sociais da saúde e educação sobre o orçamento da união, dos estados ou dos municípios com a justificativa de que a flexibilização da alocação dos recursos públicos, possibilitava uma trajetória de crescimento para o país (MARQUES; MENDES, 2007).

Segundo os autores,

No âmbito do SUS, a intenção do governo era tirar do Ministério da Saúde a obrigação de gastar, em relação ao ano anterior, valor igual acrescido da variação nominal do PIB; dos estados, 12% de sua receita de impostos compreendidas as transferências constitucionais;

e, dos municípios 15%, tal como define a EC 29. (MARQUES; MENDES, 2007, p.18).

Outras ações do governo contra a saúde foram manifestadas em 2004 quando do veto do presidente ao parágrafo 2, do artigo 59 e 2005 da LDO de 2004. Com o veto outros investimentos seriam considerados como ações da saúde como: despesas realizadas como os Encargos Previdenciários da União, EPU; os serviços da dívida e os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Diante da reação do Conselho Nacional de Saúde, CNS, e da Frente Parlamentar da Saúde, tal investida resultou no parágrafo 3 que abarcaram para efeitos das ações em saúde apenas a dedução do EPU e o serviço da dívida (MARQUES; MENDES, 2007).

Já em 2005, durante o encaminhamento da LDO de 2006, o presidente Lula mais uma vez demonstrou desconsideração pelo conceito de saúde consensuado pelas entidades do setor. A proposta dessa vez era considerar como despesas em saúde a assistência médica hospitalar dos militares e seus dependentes, ainda que se trate de um sistema fechado. Se assim fosse considerado, seria deduzido o montante de R\$ 500.000,00 do orçamento do Ministério da Saúde. Mas o repúdio público do CNS sobre esse item impediu que assim fosse considerado (MARQUES; MENDES, 2007).

Os autores evidenciam que conforme anuncia o próprio governo, “o carro chefe” de sua política social é o Programa Bolsa Família direcionado para famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza. “[...] Esse programa ainda no dizer oficial foi criado para combater a miséria e a exclusão social e para promover a emancipação das famílias mais pobres [...]” (MARQUES; MENDES, 2007, p. 20).

Marques e Mendes (2007) reforçam que em maio de 2006, o programa já encontrava capilaridade em 99% dos municípios brasileiros e beneficiava 11,118 milhões de famílias o que significava quase 47 milhões de brasileiros. Assinalam sua importância e elencam os principais dados das pesquisas acerca do programa tais como o fato do benefício representar 21% do

orçamento das famílias e ainda, em vários municípios do Brasil seus recursos se constituem como principal fonte de renda.

Contudo, a luz de Yazbek (2004), os autores nos lembram que apesar de sua cobertura se caracterizar como avanço, existem vários problemas atrelados a ele, a começar pelo fato de que trata-se de um Programa e não um direito para a família beneficiária. Como um não-direito sua continuidade fica a mercê dos governos de plantão (MARQUES; MENDES, 2007).

Um outro ponto crítico pontuado é a condição reduzida de acesso uma vez que são beneficiadas apenas as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 60,00. Sendo a renda familiar igual ou inferior a este critério, as autoras exemplificam que uma família de 04 membros receberia uma renda de R\$ 290,00. Ou seja, o programa não se respalda ao menos no valor do salário mínimo uma vez que o valor da transferência encontra-se abaixo do mesmo (MARQUES; MENDES, 2007).

Como último problema relativo ao Bolsa família, os autores destacam o fato de que com o mesmo, o governo Lula não alterou os determinantes da pobreza estrutural e a partir desse fato concluem que não existe entraves e contradições entre o desenvolvimento da política econômica no governo Lula, que favorece o grande capital e a introdução de programas focalizados para a parcela mais pobre da população (MARQUES; MENDES, 2007).

Assim, concluem que essas tendências persistentes permitem caracterizar a existência de um processo crescente de estagnação e perda de recursos no financiamento da política social brasileira e constatar que não houve qualquer mudança no caminho escolhido por Lula para governar o país, mudanças que fortalecessem os princípios dos direitos sociais previstos na Constituição Federal em 1988 (MARQUES; MENDES, 2007).

Findado os 08 anos de mandato de presidente Lula, a coligação eleitoral formada para prosseguir com o plano de governo do PT recebeu o nome de ***Para o Brasil seguir mudando***, sugerindo um rompimento com as práticas do

Governo FHC. Tratava-se de aliança de centro-esquerda formada ao redor do Partido dos Trabalhadores (PT) para disputar à eleição presidencial de 2010 no Brasil.

A aliança foi composta por dez partidos: PT, PMDB, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC, PTN e posteriormente o PP se juntou de forma não oficial à coligação. A candidata da coligação para disputar as eleições presidenciais era Dilma Rousseff (PT), tendo como vice Michel Temer (PMDB).

A disputa eleitoral foi marcada por uma campanha onde temas morais e religiosos, tais como o aborto, sobressaíram. Comprometendo-se em não pautar temas polêmicos em sua agenda política, Dilma Rousseff é eleita a primeira presidente do Brasil, derrotando o tucano José Serra em um segundo turno onde as abstenções superaram a marca de 20 milhões de eleitores.¹⁴

Podemos observar já no início de seu mandato, que em se tratando de políticas sociais as ações com foco na pobreza continuariam a predominar. Segundo Fortes e French (2010), a presidente Dilma Rousseff adotou como *slogan* de governo a frase “País rico é país sem pobreza” e em maio de 2011, lançou o Plano Nacional para a Erradicação da Pobreza Extrema, cujo objetivo era dar condições para que as 16 milhões de pessoas que ainda viviam em situação de pobreza pudessem superá-la.

De acordo com Barbosa (2013), o governo Dilma desde seu início em 2011 e no campo econômico, deu continuidade as ações restritivas iniciadas no final do governo Lula:

[...] Após os estímulos adotados em 2009 e 2010, foi necessário retomar uma política macroeconômica menos expansionista sem, contudo, abandonar as conquistas sociais do passado. Nesse sentido, o esforço de elevação no resultado primário foi acompanhado da manutenção da política de elevação do salário-mínimo e de expansão da rede de proteção social e combate à pobreza. A contenção do crescimento dos gastos públicos se concentrou no custeio e no funcionalismo e, em 2011, o governo também empreendeu uma reestruturação no planejamento e execução de seus investimentos em infraestrutura, o que provocou uma redução temporária nos desembolsos desses programas (BARBOSA, 2013, p. 85).

¹⁴ Dados disponíveis em http://www.pt.org.br/noticias/categoria/eleicoes_2010.

Para o autor, quanto ao desenvolvimento institucional, os dois primeiros anos do governo Dilma foram marcados por uma série de reformas importantes (*sic*) na atuação do Estado e no funcionamento da economia. Dentre elas, destacam-se ações no campo da política social, das “minirreformas” institucionais e na tributação (BARBOSA, 2013).

Quanto à políticas sociais, Barbosa (2013) afirma que o governo federal ampliou o combate à pobreza com o aumento do valor das transferências de renda para famílias com crianças e adolescentes e iniciou um programa de incentivo ao ensino técnico e a qualificação da mão de obra, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que visava à ampliação de bolsas de estudo e auxílio financeiro aos estudantes.

Já a reforma da previdência do funcionalismo público, iniciada no governo Lula, foi finalizada com a criação do Fundo de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Federais (FUNPRESP), que visa equalizar a situação dos funcionários públicos com os trabalhadores da iniciativa privada (BARBOSA, 2013).

Segundo o autor, no aspecto tributário, o governo Dilma iniciou a desoneração da folha de pagamento das empresas, eliminando a contribuição patronal sobre os salários a substituindo pela contribuição patronal sobre o faturamento das empresas. Sendo que este último teve seu percentual reduzido para diminuir os custos trabalhistas dos empregadores principalmente àqueles ligados aos setores industriais (BARBOSA, 2013).

Para nos aprofundarmos nas principais ações realizadas no tocante aos direitos sociais no governo Dilma, continuaremos nosso foco nas políticas que compreendem o sistema de seguridade (saúde, assistência e previdência). Para tanto, recorreremos aos documentos do IPEA: Políticas sociais: acompanhamento e análise, v.20 (jun. 2011) e v.21 (jun. 2012) uma vez que se trata de um periódico que registra e analisa de modo crítico, a evolução de uma variedade de aspectos da atuação do governo federal no campo das políticas sociais, abarcando desde o

marco institucional até os recursos gastos e a população beneficiada.

Na edição de número 20, os trabalhos referem-se ao último ano do governo Lula e já destacam as principais iniciativas tomadas a partir de 2011, pelo governo Dilma Rousseff. Neste volume, nos valem apenas do capítulo que diz respeito à Assistência social por esta política ter passado por um processo de reconfiguração relevante no período. As demais políticas (Saúde e Previdência) foram abordadas a partir do volume 21, que compreende apenas o período de junho de 2011 a junho de 2012 (Governo Dilma).

Neste sentido, o relatório demarca o avanço em relação à trajetória da Assistência Social a partir de 2005 pela estruturação do Sistema Único da Assistência Social e da ampliação dos benefícios de transferência de renda, mas, sem isentá-la de desafios importantes.

Dentre os fatos que marcaram a implementação da assistência entre 2010 e agosto de 2011, discute-se na dimensão federal sob coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS), mas foca principalmente os obstáculos para a efetivação do Plano Brasil Sem Miséria, BSM, lançado em meados de 2011 e que responde diretamente à meta mais enfatizada pelo novo governo (a erradicação da pobreza extrema) e da rede socioassistencial do SUAS (IPEA, 2011).

Quanto ao Plano Brasil sem Miséria, trata-se da proposta do governo para o enfrentamento da extrema pobreza que ainda atinge cerca de 16,27 milhões de pessoas que teriam renda mensal de 0 a R\$70,00, através da articulação de políticas, programas e ações dentre as quais se destacam: a integração entre a garantia de renda, a garantia de inclusão produtiva e a garantia de acesso aos serviços (IPEA, 2011).

Observa-se assim a intenção de ir além do Programa Bolsa Família buscando dar respostas às críticas ao PBF que defendem de um lado a pobreza como fenômeno que precisa de respostas multidimensionais e por outro a defesa da necessidade de “portas de saídas” do programa (IPEA, 2011).

Ao comparar a proposta do plano com a atual configuração do sistema de proteção social no país, o relatório evidencia que o governo federal defende que o Plano BSM não se trata de uma tentativa de substituição de políticas sociais universais ou redução do papel do Estado na área social como foram direcionadas as tentativas de erradicação da pobreza em meados dos anos 1990. Mas, justifica a necessidade do Plano, por reconhecer a existência de lacunas de proteção que acabam incidindo sobre a população mais pobre.

O Brasil sem Miséria, ao contrário, pretende incorporar ao sistema de proteção social universal e ao sistema de garantia de renda aqueles segmentos da população cujo acesso às políticas sociais ainda não se efetivou, e que, por isto, permanecem em situação de extrema pobreza (IPEA, 2011, p. 50).

Com base nestes direcionamentos, o IPEA (2011) realiza algumas críticas que se apresentam na forma de desafios e que merecem destaque.

Quanto à transferência de renda, o objetivo é incluir mais 800 mil famílias que apesar de serem elegíveis ainda não acessaram o benefício. Mas, esta ampliação restringe-se a famílias com crianças e adolescentes até 15 anos. Assim, se passou do limite de 03 para até 05 beneficiários nesta faixa etária por família. Para o relatório, essa ação indica à prioridade do combate a pobreza extrema entre as crianças e adolescentes até 15 anos. Com essa alteração o benefício médio passa de R\$ 96,00 para R\$ 115,00 por família (IPEA, 2011).

Uma importante questão enfatizada pelo relatório refere-se ao grave problema da pobreza no campo e a ausência de iniciativas de acesso a terra no plano.

Considerando-se ainda o desenho do plano, chama atenção a ausência de iniciativas relacionadas ao acesso à terra, diante da gravidade da extrema pobreza no campo. Fala-se em apoio técnico aos agricultores familiares, acesso à água e distribuição de sementes. Mas a questão do acesso à terra não foi contemplada no desenho do Brasil sem Miséria. Segundo diagnóstico realizado pelo MDS pouco antes do lançamento do plano, o mundo rural é o mais afetado pela extrema pobreza, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Quase metade da população miserável (46,7%) vive em áreas rurais, embora somente 15,6% da população brasileira resida no campo.

Isso significa que um quarto da população rural se encontra em situação de miséria [...] (IPEA, 2011, p. 55).

Para os autores, os números acima revelam a negligência do governo quanto ao desenvolvimento do meio rural. E ainda, que este é um problema ligado à questão fundiária no Brasil que o Plano não almeja resolver mesmo estando o país dentre os maiores índices de concentração de terra do mundo.

No tocante à Inclusão Produtiva e a importância conferida a ela para a superação da pobreza, o relatório alerta para a necessária cautela com a perspectiva dada pelo BSM de que todo o contingente de pessoas extremamente pobres venha a ser absorvido pelo mercado.

Neste sentido, o relatório aponta para a necessidade de melhor compreensão dos fatores que envolvem a pobreza e o mercado de trabalho. Aponta as dificuldades deste público quanto a baixa escolaridade e baixa inserção laboral e as deficiências do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Problematisa a iniciativa de articulação do governo com o Sistema S para suprir a qualificação profissional deste público uma vez que o sistema não possui experiência na qualificação dos mesmos, mas dos trabalhadores do mercado formal (IPEA, 2011).

Além disso, pontua as dificuldades das ações de inclusão produtiva de mulheres extremamente pobres pela necessidade de cuidados com os filhos pequenos. Segundo o relatório, esta realidade foi identificada em 1,4 milhão de famílias no ano de 2006, onde menos de um terço tinha acesso a creches. Destaca-se também para além da adequação dos serviços de qualificação, intermediação de mão de obra e outras políticas públicas ao atendimento desse público, a necessidade de oportunidades de ocupação nos territórios em que vivem. O que sugere uma adequação da proposta de desenvolvimento regional onde se encontra essa população (IPEA, 2011).

Por fim, o relatório alerta que mesmo que os apontamentos acima se concretizem, a via do trabalho não será suficiente para que muitos superem a situação de extrema pobreza não só pelas dificuldades de acesso ao mesmo,

mas, pelo fato de que a inserção laboral deste público é marcada por precarização: alta rotatividade, baixa remuneração e informalidade. Características ainda presentes na estrutura produtiva (IPEA, 2011).

Apostar na inclusão produtiva dos extremamente pobres deve entretanto, guardar alguns cuidados.[...] Implica reconhecer as dificuldades que cercam a inclusão produtiva deste segmento e, portanto, assumir que as transferências continuarão tendo papel determinante na situação social de parte destas famílias, uma vez que, como discutido no início deste capítulo, a realização de um trabalho pode não garantir a superação da pobreza, como, de fato, já se verifica em muitos casos. Dadas as características deste segmento, bem como os aspectos relacionados à situação econômica da região onde vivem, pode persistir não só a dificuldade de inserção laboral, mas também inserções precárias marcadas pela alta rotatividade, pela baixa remuneração e pela informalidade. Esta perspectiva implica reconhecer o caráter perene, e não transitório, das transferências de renda na matriz de proteção social brasileira. Sua abrangência, entretanto, dependerá de como o padrão de desenvolvimento nacional é capaz não só de gerar ocupações de melhor qualidade, mas também equalizar as oportunidades de acesso a estas (IPEA, 2011, p.71-72).

Quanto ao acesso aos demais serviços públicos,

A proposta consiste em expandir a cobertura de programas da saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e infraestrutura básica (habitação, energia e saneamento) nos territórios marcados pela extrema pobreza. O grande desafio desta vertente do plano é representado pela necessidade de mobilização e coordenação dos diversos agentes públicos responsáveis pela provisão dos serviços, não só no âmbito dos ministérios federais, mas também no dos governos estaduais e municipais (IPEA, 2011, p. 53).

Mas, o relatório evidencia que as demais políticas sociais invocadas a atuarem de forma focalizada para este público considerado prioritário não tiveram aumento em seu orçamento.

Isso pode ser observado na recente reestruturada política de Assistência Social. No Plano BSM, destaca-se o papel relevante dado aos Centros de Referência da Assistência Social, CRAS. Contudo, a efetividade de suas ações fica comprometida uma vez que os serviços ofertados pelo CRAS já se encontram num quadro de precarização pela escassez de recursos humanos e baixos investimentos (IPEA, 2011).

Ainda assim, neste mesmo período ocorreu a inserção do Sistema Único de Assistência Social na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei número nº 12.435 de julho de 2011, consolidando o formato da operacionalização da assistência em curso desde 2005.

Mudanças recentes também foram incorporadas a nova lei tais como:

- A possibilidade da utilização do recurso federal para a contratação de pessoal;
- A definição da *vinculação ao SUAS* das entidades de assistência social;
- A alteração no conceito de família para apurar a renda familiar do requerente do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que se aproximou ao conceito utilizado para mensuração da pobreza (IPEA, 2011).

Sobre este último ponto, o relatório problematiza se o BPC deve ser caracterizado como outro benefício associado à pobreza e chama atenção para o fato de que se trata de um benefício que cumpre um papel de substituição de renda dada a incapacidade dos beneficiários para a atividade laboral.

No que tange a análise da execução orçamentária, o relatório aponta o crescimento de 12,6% nas despesas em 2010 afirmando que grande parte desse resultado relaciona-se a gastos com o PBF e BPC que correspondem a 92% dos gastos realizados pelo MDS.

Sobre os desafios da Assistência quanto à estruturação da rede de serviços assistenciais o relatório destaca três principais problemas: financiamento, articulação com a oferta privada e recursos humanos.

Segundo o relatório, de acordo com o Censo Suas 2010, a desigualdade constatada na oferta dos serviços nos CRAS estaria relacionada principalmente ao financiamento dos mesmos. Os serviços são financiados principalmente pelo governo federal e municipal, tendo os estados baixo nível de co-financiamento(IPEA, 2011).

O desconhecimento da rede privada também se mostra como desafio e dentre aquelas entidades que se identificam como de assistência social o desafio refere-se à garantia de uma prestação de serviço conforme estabelece as diretrizes do SUAS.

No que se refere aos recursos humanos o relatório aponta que entre 2005 e 2010 o número de profissionais aumentou 58%, contudo a gestão do trabalho ainda trás a necessidade de superação de alguns desafios dentre eles destacam-se as condições de trabalho oferecidas a partir de vínculos que garantam acesso a direitos sociais e trabalhistas; a elaboração de planos de carreira e os ambientes e recursos para o exercício profissional (IPEA, 2011).

O relatório aponta como problemas relevantes para o processo de consolidação do SUAS, a remuneração e os vínculos irregulares dos trabalhadores. Neste sentido, o relatório problematiza o fato de que apenas 30% dos trabalhadores dos CRAS no Brasil são servidores estatutários e 50% referem-se a contratos temporários e contratações terceirizadas por Organizações Não Governamentais.

Sobre os desafios do acesso aos serviços, o relatório ressalta a necessidade de ampliação de seu financiamento.

Por fim, cabe lembrar que expandir a cobertura dos serviços sociais para melhorar o acesso dos extremamente pobres requer ampliação do financiamento destes serviços. Como pode ser visto nos capítulos de saúde e educação deste periódico, este é um expressivo desafio(IPEA, p. 72, 2011)

Em meio a estes desafios, no período de 2012 observamos que o governo Dilma prosseguiu em adensar a política de transferência de renda através do Programa Brasil Carinhoso (PBC) lançado em maio de 2012. Trata-se de uma estratégia que foi integrada ao Plano Brasil sem Miséria cujo objetivo era intensificar o esforço da erradicação da extrema pobreza na primeira infância (crianças entre 0 a 6 anos)(IPEA, 2012) e posteriormente a todas as famílias

beneficiárias que ainda estivessem na pobreza extrema independente da presença de crianças.

Segundo o relatório do IPEA, volume 21 de junho de 2012, em 2011, o Bolsa família atingiu 945.396 famílias a mais se comparados a 2010 devido às modificações do Programa Brasil sem Miséria. O relatório reconhece a importância deste incremento e mais uma vez reforça o equívoco da transferência de renda focalizada como principal estratégia de proteção social “[...] o risco envolvido é um reducionismo da discussão do papel de outras dimensões da política social tão importantes quanto a transferência de renda em uma estratégia de enfrentamento a pobreza [...]” (IPEA, p. 55, 2012).

O relatório faz referência a Osorio, Soares e Souza (2011) defensores da ideia de que para a erradicação da pobreza, o PBF deveria se tornar um programa de renda mínima em que o benefício teria um único valor sendo de natureza *per capita* (IPEA, 2012).

Neste ponto, realiza uma importante reflexão acerca da baixa renda *per capita* que define a população extremamente pobre, bem como a necessidade de investimento em políticas sociais estruturantes para o trato da pobreza.

[...]A transferência de renda cumpre um papel importante no alívio imediato a situações mais extremas de privação, a exemplo do acesso à alimentação e outros bens básicos. Todavia, há de se reconhecer que as famílias que vivem com cerca de R\$ 70,00 *per capita* por mês vivenciam uma situação de pobreza aguda, ainda que, para os registros governamentais, tenham superado a pobreza extrema. Tais famílias ainda sofrem amplas carências sociais, o que requer o fortalecimento das políticas sociais para além da garantia de renda. Ademais, a prioridade de enfrentamento às situações mais extremas da pobreza não afasta a importância do combate às acentuadas desigualdades sociais que assolam o país. Faz-se mister incorporar à agenda governamental iniciativas que possam ir além da remediação dos mais necessitados e consigam efetivamente alterar a estrutura social brasileira, equalizando oportunidades e níveis de bem-estar entre os diversos segmentos da sociedade (IPEA, p. 52, 2012).

Quanto à execução orçamentária, o relatório aponta crescimento de 9,3% em relação a 2010 e novamente o responsável pelo aumento foram os pagamentos dos benefícios socioassistenciais, sobretudo o Programa Bolsa

Família. Por outro lado o gasto com serviços socioassistenciais sofreram reduções principalmente entre o PROJOVEM e o PETI. Destaca-se ainda o aumento dos gastos com a área de segurança alimentar e economia solidária, sendo esta última ligada a Secretaria Extraordinária de Superação de Extrema Pobreza do MDS (IPEA, 2012).

Segundo o relatório, as ações de previdência social entre 2011 e 2012 foram marcadas por iniciativas que necessitarão de um prazo maior para análise de sua efetividade. Mas, seu aumento também está relacionado os setores de baixa renda não vinculados ao mercado de trabalho, através da redução da alíquota para segurado facultativo de baixa renda e a aposentadoria especial para pessoas com deficiência.

A primeira refere-se à possibilidade de homens e mulheres de baixa renda que realizam apenas trabalho doméstico em sua residência contribuir para a previdência com a alíquota de 5% sobre o salário mínimo com a condição de que sua família esteja inscrita no Cadastro Único para Programas do Governo Federal (CADUNICO), a renda familiar não poderá ultrapassar até dois salários mínimos(IPEA, 2012).

Neste caso, este público terá assegurado aposentadoria por idade e invalidez, auxílio-doença, salário maternidade, pensão por morte e auxílio reclusão. Até junho de 2012 o número de donos e donas de casa de baixa renda atingiu a marca de 283.562 inscritos e espera-se até 2015 o número de um milhão (IPEA, 2012).

Apesar dos pontos positivos desta ação, o relatório chama atenção para o fato de que se por um lado ele atrai a adesão pelo baixo valor da contribuição, por outro o fato de ser dirigido a um público sem renda ou com uma renda que oscila pode não garantir a contribuição contínua. Outra questão levantada refere-se ao fato deste plano de benefícios concorrer com o BPC, uma vez que grande parte deste público já estaria coberto na fase de recebimento por idade avançada ou por alguma deficiência sem a necessidade de contribuição prévia. Sendo vantajosa a sua adesão no tocante ao recebimento do 13º salário, da

possibilidade de gerar pensão por morte e a ausência de teste de renda para o recebimento dos benefícios.

O projeto de aposentadoria especial para pessoa com deficiência propunha a redução do tempo de contribuição em função do seu grau de comprometimento: grave, leve e moderado e é fundamental para que a garantia de aposentadoria especial instituída pela EC 47/2005 seja uma realidade (IPEA, 2012).

Contudo, de acordo com o relatório, após aprovado pelo Congresso o poder executivo deverá definir os conceitos de deficiência grave, leve e moderada para que a lei seja aplicada. Neste sentido, o relatório prevê alguns desafios que necessariamente deverão ser superados principalmente na definição de critérios justos e compatíveis às necessidades deste público (IPEA, 2012).

As desonerações sobre as contribuições patronais à Previdência e seu financiamento e a aprovação da PL 1922/2007 juntamente com a criação da Fundação de Previdência Complementar do servidor público federal compõem os fatos relevantes que marcaram o período. Quanto ao impacto da previdência sobre as contas públicas, o relatório revela uma redução até 2011 com tendência de alta em 2012. (IPEA, 2012).

Já na área da saúde, o relatório evidencia como fatos relevantes as regulações relativas ao segmento da saúde suplementar, a Lei Duvanier que criminaliza a exigência de caução para atendimentos de urgência e emergência, o cartão nacional de saúde e ressarcimento ao SUS. As especificidades dos serviços de atenção básica, de média e alta complexidade também foram explicitadas.

Quanto ao financiamento e gasto, o relatório aponta que

Apesar da derrota sofrida pelo movimento social em relação ao aumento de recursos federais para a saúde, em março de 2012, a articulação de diversas entidades da sociedade civil lançou o Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública, propondo um projeto de lei de iniciativa popular com o objetivo de alterar o valor mínimo a ser aplicado pela União como o equivalente a 10% de sua receita corrente bruta.(IPEA, pg. 132, 2012).

A partir dos apontamentos aqui realizados, podemos dizer que o governo Dilma, seguindo a mesma rota do governo Lula no trato dado às políticas sociais lançou mão da transferência de renda como principal estratégia de superação da pobreza, avançando na perspectiva de inserir o público extremamente pobre no mercado.

É importante destacar que assim como no Governo Lula, não encontramos na literatura especializada uma análise aprofundada da concepção de direitos sociais no governo Dilma Rousseff a exemplo da análise de Couto (2010). Neste sentido, buscamos aqui evidenciar tal concepção a partir da forma como as políticas sociais, principalmente no campo da seguridade, se expressaram nestes últimos governos em respostas às necessidades da população no período, tendo como referência o conceito de direitos sociais inscritos na constituição de 1988.

Concluimos então, que apesar das declarações do novo governo do PT de que o Plano Brasil Sem Miséria não contrapõe a perspectiva universal e dos direitos sociais inscritos na constituição de 1988, a ausência de iniciativas que assegurem a ampliação do acesso e cobertura dos serviços demonstram o abandono da perspectiva universalista.

Conforme expresso neste capítulo, mesmo com a reconfiguração da assistência social com a elaboração da PNAS em 2004 e do SUAS em 2005, expressão do sistema descentralizado e participativo previsto na LOAS em 1993 e a sua inclusão na nova Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS nº 12.435) em 2011, não se observa maior alocação de recursos financeiros para cobertura dos serviços socioassistenciais. Fato que ocorre inversamente quando se observa o montante de recursos destinados à política de transferência de renda através dos Programas Bolsa Família/Brasil sem Miséria e Brasil Carinhoso.

O avanço no marco legal da assistência não significou avanço na oferta dos serviços e ampliação do acesso a esta política. Muito pelo contrário, os

Programas Bolsa Família, Brasil Sem Miséria e Brasil Carinhoso demonstram o quanto os Governos Lula e Dilma incorporaram as orientações do Banco Mundial para o combate à pobreza com foco no repasse das funções do Estado para a sociedade civil e fomento de capital humano e social.

Após esta compreensão, para seguirmos com a fundamentação teórica necessária à análise dos conceitos de autonomia e protagonismo no SUAS, aprofundaremos o processo de reconhecimento da política de assistência social no Brasil, evidenciando a defesa de sua efetivação na perspectiva dos direitos sociais através do engajamento político do serviço social brasileiro neste processo.

Capítulo 2 - Reconhecimento da assistência social como direito social no Brasil e a influência do serviço social.

Com a promulgação da CF 88, o caminho para a regulamentação da assistência social no campo dos direitos caracterizou-se como um desafio tanto político quanto teórico (BOSCHETTI, 2008).

Segundo Boschetti (2008), no campo político, os trabalhos foram marcados desde o início pela separação das políticas de seguridade social e discussões específicas de cada área por grupos que historicamente já atuavam na defesa dessas áreas desde o processo constituinte. Enquanto desafio teórico, as incipientes reflexões e ausência de pesquisas mais aprofundadas que avaliassem as ações existentes, revelaram-se como o primeiro obstáculo a ser vencido.

A autora afirma que no momento de construção de uma proposta de regulamentação para a assistência social, o quadro em que a mesma se

desenvolvia era marcado pela pulverização institucional e financeira, pela indefinição de seu lugar no âmbito do governo, pela imprecisão conceitual e pela certeza de que tais indefinições precisavam ser superadas (BOSCHETTI, 2008).

Diante da necessidade de amadurecimento teórico sobre a assistência social na perspectiva dos direitos sociais, o serviço social (por meio da academia) inicia sua contribuição para o processo de reconhecimento desta enquanto política pública. Envolvendo mais tarde, além de professores, profissionais e militantes.

Neste sentido, neste capítulo demonstraremos como o reconhecimento da assistência social como direito social não só caminhou de forma paralela ao amadurecimento teórico do serviço social sobre esta política, como sofreu influências do mesmo desde a promulgação da LOAS em 1993 até a sua recente configuração em 2005 com a implantação da PNAS (2004) e SUAS (2005).

Para tanto, evidenciaremos a luta pelo reconhecimento da assistência social como direito e como política pública no país e os principais debates e obras de referência que se caracterizaram como contribuições do serviço social neste contexto desde meados da década de 80, quando a lacuna existente acerca da conceituação da assistência para a categoria começa a ser preenchida, até as recentes publicações em 2013, uma vez que vários estudos e pesquisas acerca da PNAS e SUAS foram desenvolvidos até este período. Chamamos aqui de obras de referência do serviço social, aquelas usadas de forma recorrente em estudos e pesquisas na área de assistência.

Assim, apresentaremos um recorte temporal que se dividirá em dois momentos: O primeiro refere-se ao processo de regulamentação da lei orgânica de assistência social e o segundo, a ofensiva neoliberal e a implantação da Política Nacional de Assistência Social, PNAS (2004) e do Sistema Único da Assistência Social, SUAS (2005). De modo que, em cada período, os principais debates do serviço social serão evidenciados. Tal divisão

será estratégica no intuito de possibilitar a compreensão do momento histórico e a influência de fatores políticos e econômicos em cada momento para o posicionamento da categoria.

2.1 Desafios ao reconhecimento da assistência como direito: o processo de regulamentação da Lei Orgânica.

Ao trazer à tona os desafios ao reconhecimento da assistência como direito, faremos referência às reflexões de Couto (2008) e Boschetti (2008). Couto (2008) acredita que a análise da assistência social nos possibilita perceber o legado dos ideários liberal e social no Brasil que orientaram as ações do Estado no período de 1930 a 1980.

Ou seja, se a partir de 1988 a inclusão da assistência na seguridade social se traduz como uma inovação em seu conceito, por outro lado ela mantém os resquícios de nossa cultura política quais sejam: clientelismo, autoritarismo, coronelismo etc.

Para a autora, para entendermos a relação que se dá entre Estado e Sociedade no campo da assistência no Brasil, devemos compreendê-la na dinâmica do capitalismo tardio. Pois:

O esforço do Brasil para ingressar no mundo desenvolvido, na sua etapa do capitalismo monopolista, criou um grande estoque de desigualdade social, com enorme concentração de renda, o que vem se acentuando no decorrer dos anos, impelindo o Estado e a sociedade a darem respostas para o enfrentamento destes fenômenos[...] (COUTO, 2010, p.164).

Couto (2010) reforça que no caso brasileiro, essas respostas foram dadas de forma residual, sem relacioná-las ao contexto econômico, e de forma voluntária, ocultando as necessidades sociais como direitos, mas, numa perspectiva repressora, benemerente e moralizante. Onde o Estado, virou-se ao atendimento das demandas do capital e não das necessidades sociais (COUTO, 2010).

A autora defende que o atendimento das necessidades sociais no Brasil, historicamente se deu a partir da inserção dos indivíduos no trabalho, com o financiamento dos próprios trabalhadores. Sendo alvo de preconceito aqueles que não têm suas demandas sociais atendidas por serem incapazes de trabalhar.

Couto (2010) afirma que

[...] embora a concepção da assistência social porte uma dimensão de “provisão social”, que tem por base a noção de direito social, a mesma é plasmada historicamente numa sociedade que vinculou o campo dos direitos sociais à versão de compensação àqueles que, pelo trabalho eram merecedores de ser atendidos socialmente [...] (COUTO, 2010, p. 167-168).

Ainda sobre os desafios da assistência no campo da seguridade, Boschetti (2008) enfatiza as imbricações construídas historicamente entre previdência, saúde e assistência. Assim como Couto (2008), a autora enfatiza que o Estado brasileiro, diante do dilema entre garantir a proteção social a toda a população e assegurar a regulamentação das relações de trabalho, adotou a lógica de regulação do mundo do trabalho. Assim, a assistência que se vinculava a práticas caritativas e clientelistas destituídas de intervenção estatal, ganha o contorno de ação secundária, sendo colocada em oposição ao trabalho, decorrente da incapacidade do exercício de atividade produtiva.

Para Couto (2010) esse fato permite afirmar que a assistência no Brasil é determinada por um movimento contraditório, inerente a relação acumulação de capital x distribuição de renda em que a efetivação dos direitos vai depender da disposição do governo de investir capital em setores não produtivos.

Ao evidenciar o processo de regulamentação das diretrizes constitucionais para a área da seguridade Boschetti (2008) chama a atenção para a rápida articulação ocorrida entre trabalhadores e movimentos sociais que defendiam a política de saúde e da previdência para o envio de propostas já acumuladas logo após a promulgação do texto constitucional, ressaltando que a assistência ficou “orfã”, não contando com mobilização e defesa de movimentos sociais ou

de grupos mais estruturados também após a constituição.

A elaboração dos pré-projetos de lei relativos à saúde e à previdência, contou, assim, com as proposições acumuladas desde o início dos anos 80 pelos movimentos de reestruturação dessas áreas. A assistência social, a área menos organizada e mais indefinida institucionalmente, teve que “partir do zero”, já que ainda não havia sido elaborada nenhuma proposição concreta a seu respeito - nem pelos organismos governamentais que atuavam nessa área desde a década de 1940, a exemplo da LBA e da FUNABEM, nem pelas universidades e núcleos de pesquisa que retomaram o debate e a produção teórica sobre essa política social em meados da década de 80, nem pelas organizações representativas dos trabalhadores da área, que eram em sua maioria, assistentes sociais (BOSCHETTI, 2008, p. 185).

Segundo Boschetti (2008), para a regulamentação da seguridade o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, foi o órgão responsável pelo desenvolvimento de estudos e proposições. Para tanto, o órgão envolveu nos trabalhos outras esferas governamentais e não governamentais, assinando convênios com algumas instituições inseridas no debate da seguridade como forma de ampliar a responsabilidade na elaboração da lei.

Neste processo, a Universidade de Brasília – UNB por meio de convênio firmado com o IPEA, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), recebeu a tarefa de criar grupos de trabalhos para realizar estudos, organizar debates e esboçar os pré-projetos que poderiam ser aprovados pelo governo (BOSCHETTI, 2008).

O grupo responsável pela assistência social teve a preocupação de que a proposta de lei fosse respaldada em princípios precisos e coerentes com consistência jurídica e correspondessem ao contexto do país. Dentre o corpo acadêmico envolvido, a Professora Potyara Pereira teve a incumbência de desenvolver o aspecto conceitual da assistência¹⁵, ao professor Vicente de Paula Faleiros coube à tarefa de dissertar sobre o aspecto histórico da assistência¹⁶ e os aspectos da participação política e comunitária na formulação e controle da assistência foi objeto de reflexão do professor Pedro

¹⁵PEREIRA, Potyara A. P. A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de assistência aos pobres no Brasil. – Brasília: Thesaurus, 1996.

¹⁶FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da Assistência Social. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 30, pp. 109-126, 1986.

Demo.¹⁷

Boschetti (2008) ressalta que diante da ausência de um modelo assistencial, o grupo concomitantemente deveria propor as adequações que almejavam e se atentar aos limites presentes na Constituição quanto aos aspectos conceituais bem como sua organização e formato de gestão institucional, seu financiamento e benefícios, serviços, programas e projetos que compreende (BOSCHETTI,2008,p.186).

Tal esforço culminou em 05 princípios que sustentaram o pré- projeto elaborado:

O primeiro princípio busca superar as interpretações simplistas da assistência social, que a vêem como uma atenção limitada aos pobres. Tal superação supõe situá-la como resultado de uma contradição fundamental: a coexistência, no modo de produção capitalista, da lógica da rentabilidade econômica e da lógica do atendimento às necessidades sociais [...] o segundo princípio refere-se a assistência social como política resultante da ação entre Estado e Sociedade, devendo ser compreendida na perspectiva histórica. Concretamente, esse princípio tem dois desdobramentos: o primeiro é que a assistência social não pode ser concebida como uma política estática e a-histórica [...] O segundo desdobramento indica que a sociedade deve ter um papel ativo na formulação e no controle das ações assistenciais [...] o terceiro princípio afirma que a assistência, reconhecida como direito social, é um direito especial que se distingue dos direitos civis. Enquanto estes últimos são direitos individuais que não exigem a intervenção direta do Estado, o direito à assistência é um direito coletivo que exige a participação estatal direta e efetiva. [...] O quarto princípio preconiza que a assistência social não deve ser guiada pela lógica contratual que preside a previdência social. Seguindo as indicações constitucionais, ela deve ser não contributiva, ou seja, não pode ser condicionada a nenhuma cotização anterior. [...] O quinto princípio defende que a organização e a gestão devem ser caracterizadas pela descentralização político-administrativa com direção única em cada esfera de governo e com a participação direta da população (BOSCHETTI, 2008, p.188-189).

A contribuição teórica do professor Pedro Demo tratou de elucidar as questões relativas à participação popular e nestes termos Boschetti (2003) evidencia quatro armadilhas derivadas da constituição: 1) O risco de transferir à comunidade, responsabilidades que são próprias das funções do Estado, como

¹⁷DEMO, Participação Comunitária e Constituição: avanços e ambiguidades. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS, Anais do Simpósio nacional sobre Assistência Social. Brasília, 1989.

a gestão de creches e centros de saúde ou de lazer comunitário; 2) O caráter irreal e ardiloso da representação paritária entre Estado e sociedade e neste ponto chama a atenção para a farsa da paridade que se apresenta de três modos: na detenção de maior poder e estratégias de negociação do Estado; no não partilhamento do poder de decisão que reduz a participação popular a estratégia de legitimação e na fragilidade da representação da sociedade civil se ela não está solidamente organizada; 3) A divergência existente entre os representantes políticos eleitos pelo voto e as manifestações de participação direta; e 4) o risco do governo criar mecanismos intermediários que seriam apresentados como de apoio à população, quando, historicamente tais organismos tiveram a função de desmobilizar os movimentos populares. Observa-se assim que o professor defende que a participação não deve ser confundida com a transferência de funções estatais para a sociedade civil (BOSCHETTI, 2008).

Segundo Boschetti (2008) as questões levantadas acima pouco foram incorporadas pelo grupo de regulamentação da Assistência e as proposições concretas de propostas apresentadas para a organização e gestão introduzidas no projeto, basearam-se nas propostas apresentadas pelo professor Faleiros e pela técnica do IPEA Eni Barbosa que sugeriram ao grupo a organização da assistência, em um sistema descentralizado e participativo nos moldes adotados pelo Sistema Único de Saúde – SUS. Assim como no SUS, a participação popular seria assegurada por dois mecanismos intermediários: O primeiro seria a Conferência Nacional de Assistência Social que teria caráter consultivo e deveria reunir a cada dois anos as instituições sociais públicas e privadas, bem como os organismos representativos de trabalhadores da assistência social. O segundo mecanismo seria o Conselho Superior de Assistência Social que teria caráter permanente composto paritariamente por representantes do Estado e da sociedade civil, ligados a assistência, com caráter deliberativo, sendo a instância superior de decisão da Política assistencial e de controle de sua execução (BOSCHETTI, 2008).

Assim, a autora reforça que fundamentadas teoricamente pela lógica dos direitos, as propostas para a assistência social se definiram, mas, ao final, conflitos e disputas de poder entre as instituições públicas, que foram tímidas

durante o processo de elaboração do pré-projeto, evidenciaram-se no interior do parlamento. O trabalho desenvolvido pelos grupos para a consolidação da assistência ao mesmo tempo em que superava a imprecisão conceitual da área, era alvo de grupos que se mostravam resistentes às propostas de mudanças. Parte do governo federal não assinou a proposta e esta não foi acatada pelo presidente José Sarney que deveria ter enviado o projeto ao parlamento (BOSCHETTI, 2008).

Boschetti (2008) destaca que diante do silêncio do poder executivo, o parlamento se tornou uma arena de defesa de posições e interesses divergentes a partir da realização de simpósios da Saúde, Previdência e Assistência. No que tange à assistência, dois grupos com interesses divergentes se opuseram ao pré-projeto apresentado pela UNB/IPEA. Um deles era representado pela Associação Nacional dos servidores da Legião brasileira da Assistência – ANASSELBA que temiam a extinção da LBA com a descentralização política proposta. Neste sentido, sua proposta se diferenciava do grupo da UNB/IPEA apenas para que fosse mantida a estrutura da LBA já existentes, sob novos desígnios.

O segundo grupo era representado pela Secretaria Nacional de Assistência Social cujas propostas se restringiam ao texto constitucional sem incluir novas propostas ou avanços em relação às propostas já existentes. Mas, seguiam a orientação de especialistas em técnicas atuariais previdenciárias no sentido de reduzir ao mínimo o campo assistencial para que recursos da previdência não fossem por ela absorvido (BOSCHETTI, 2008).

De acordo com a autora essa eterna batalha entre previdência e assistência estava longe de terminar.

Quando o projeto foi encaminhado ao presidente Fernando Collor em setembro de 1990, este, a partir de uma prerrogativa prevista em lei, vetou integralmente reduzindo a zero todo o processo de elaboração da proposta, desconsiderando o extenso trabalho dos legisladores num espaço de debate plural e democrático (BOSCHETTI, 2008).

Boschetti (2008) chama a atenção para a ausência de manifestação popular de protesto ou repúdio a este ato do governo. Segundo a autora, a população beneficiária da assistência nem mesmo sabia da existência desse direito constitucional; os trabalhadores das instituições resistiam à reorganização institucional da área; os dirigentes tinham interesses políticos específicos em manter as estruturas existentes; os parlamentares cederam às decisões presidenciais; as organizações representativas dos assistentes sociais (CFESS e ABEPSS) ainda não haviam instaurado um debate nacional a respeito da política.

[...] A ausência de grandes repercussões da decisão presidencial é reveladora de uma característica própria da assistência social, que já havia se manifestado durante a Assembléia constituinte: essa área de atuação pública era caracterizada por tanta opacidade e por práticas tão difusas e assistemáticas (orientadas pela lógica do favor, e não de direito), que jamais provocou a ação de movimentos sociais que a defendessem como direito e como dever Estatal (BOSCHETTI, 2008, p 223).

Segundo a autora, este quadro se altera quando, após o veto, os assistentes sociais se tornam os principais interlocutores na defesa da política de assistência como direito social. A defesa da constituição, a ampliação dos direitos sociais e a superação de práticas sociais e profissionais conservadoras se tornam objetos de luta das instituições representativas da categoria (BOSCHETTI, 2008).

É a partir da nova perspectiva da assistência enquanto direito social que as entidades representativas do serviço social, sobretudo o CFESS, progressivamente se tornaram a *ponta-de-lança* do movimento de defesa do direito à assistência social que culminou na aprovação da LOAS em 1993 (BOSCHETTI, 2008).

A aliança que não aconteceu com o primeiro projeto de lei, foi possível em um novo contexto. Nessa luta, o CFESS foi apoiado pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ABEPSS, pela ANASSELBA e por parte do movimento sindical. Um novo processo de regulamentação da assistência

foi impulsionado a partir de um amplo debate caracterizado por Boschetti (2008) como uma “convergência conflituosa” que resultou na aliança entre governo e sociedade civil para a aprovação da LOAS em 1993.

Assim, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social neste contexto foi possível a partir de ampla mobilização da sociedade civil, dentre ela, a categoria dos assistentes sociais e do Ministério Público que visava punir o governo federal pelo descomprometimento demonstrado com a área a partir da observância de poucas ou nulas ações para o cumprimento da Constituição (COUTO, 2010).

2.1.2 – O debate do serviço social no período.

O debate do Serviço Social no período que antecedeu a regulamentação da LOAS em 1993 foi marcado pelas obras “A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras” das autoras Aldaíza Sposati, Dilsea Bonetti, Maria Carmelita Yazbek, Maria do Carmo Brant de Carvalho lançada no ano de 1985 e “A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de assistência aos pobres no Brasil” que apesar de lançada em 1996, apresenta o debate conceitual iniciado por Potyara Amazoneida Pereira Pereira na segunda metade dos anos 80.

O livro “A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras” inaugura a análise da assistência social no Brasil no interior das políticas sociais. Ele apresenta os resultados de estudos e pesquisas realizadas em 1983 e 1984 pelas quatro professoras da PUC-São Paulo. A pesquisa parte do contexto da crise brasileira no início da década de 80, que leva o país a concentrar esforços na gestão da dívida externa com algumas consequências. Por um lado, houve uma intensificação do processo de pauperização e espoliação da força de trabalho e por outro lado, uma rearticulação da sociedade civil. Nos termos das autoras:

É a atual conjuntura de luta, de posicionamento das demandas por outra quantidade e qualidade de serviços públicos que permite colocar o tema da assistência como objeto de estudo. Posição essa que deve ser muito bem assinalada para que a assistência não sugira novas formas de reiteração da subalternidade da população(SPOSATI; BONETTI; YAZBEK;CARVALHO; 2010, p.20).

As pesquisadoras levam em consideração o fato de que a nova conjuntura de luta naquele contexto histórico, não significava o rompimento do Estado com o autoritarismo e o populismo e nem com a forma como o mesmo incorpora as políticas sociais. Daí a necessidade de avaliação da possibilidade de tais políticas se colocarem como avanço para a população, uma vez que numa perspectiva populista e autoritária as políticas adquirem caráter meritocrático e não na perspectiva dos direitos.

O Estado de Bem-Estar Social na Europa é tomado como referência para mostrar o distanciamento existente entre este e as políticas sociais brasileiras que nele se espelharam. E neste sentido, evidenciam o caráter assistencial de nossas políticas sociais. Mas, ao mesmo tempo, trabalham com a hipótese orientadora de que “as práticas assistenciais governamentais, enquanto produtoras de bens e serviços são espaços para a constituição de uma nova cidadania para as classes subalternizadas.” (SPOSATI; BONETTI; YAZBEK;CARVALHO; 2010, p.25).Na sequência, as autoras afirmam que esta hipótese não pretende afirmar a possibilidade de compatibilizar acumulação e equidade, mas, vislumbra a constituição de um espaço para disputas entre forças sociais e posições de classes, ainda que não estejam claras e conscientes.

As autoras resgatam a negação inicial da categoria das assistentes sociais nos marcos iniciais do processo de reconceituação do campo da assistência como espaço para a prática profissional, dada as suas características conservadoras e defende que para que a discussão não se caracterize como retrocesso, é preciso que o debate do Serviço Social sobre a assistência se fundamente na perspectiva marxista de classe. Neste sentido, apontam os estudos já iniciados pelos autores latino-americanos por meio do Centro Latino Americano de Trabalho Social – CELATS a partir deste referencial.

A análise segue enfatizando os fatos históricos que marcaram o processo de teorização do Serviço Social enquanto profissão em sua relação com o contexto econômico e social brasileiro e as respostas do Estado às demandas sociais, sobretudo com a criação de instituições como a Legião Brasileira de Assistência, LBA, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAI e Serviço Social da Indústria, SESI.

Para as autoras, a profissão foi inicialmente concebida como necessária à própria superação da assistência que se restringia à benemerência, ao voluntarismo e à solidariedade social, sendo a concessão de benefícios um “mal necessário”. Assim, afirmava-se em contraponto a essas práticas e buscava a sua substituição por serviços, programas, atividades educativas e grupais dentre outros.

A ação do Serviço Social, trabalhando as potencialidades de indivíduos, grupos e comunidades, fazia emergir as “energias” para o auto desenvolvimento. Negava-se a assistência, pela dependência nela implícita, que se contrapunha a concepção de autopromoção, como resultado da capacitação das potencialidades de indivíduos, grupos ou comunidades (SPOSATI; BONETTI; YAZBEK; CARVALHO; 2010, p. 44).

Avaliando o processo de amadurecimento da categoria quanto aos referenciais teórico-metodológicos utilizados, as autoras enfatizam que na década de 1950, com o nacional desenvolvimentismo, a teorização do serviço social centrava-se na valorização da promoção social. No final da década de 60 o Serviço Social busca uma forma de inserção no Estado tecnocrático e a partir de 1970, ocorre o Movimento de Reconceituação em que a categoria apreende que as práticas de promoção social contribuem menos para o atendimento às necessidades dos trabalhadores e muito mais para a acumulação capitalista.¹⁸

Para as autoras, com o movimento de Reconceituação as assistentes sociais se viram diante de um impasse ao contrapor o novo referencial teórico à sua atuação no interior das instituições do Estado, instituição comprometida com a

¹⁸ Para melhor aprofundamento desse processo, indicamos a obra de Netto (1990) “Ditadura e Serviço Social”.

acumulação capitalista. Como a maioria das assistentes sociais era assalariada e funcionária do Estado, a saída encontrada foi tomar a militância política como o “verdadeiro” serviço social. Ou seja, apenas fora das instituições os assistentes sociais poderiam desenvolver uma prática profissional comprometida com os interesses dos trabalhadores, usuários dos seus serviços (SPOSATI; BONETTI; YAZBEK; CARVALHO; 2010).

As autoras concluem que chegamos à década de 80 com duas saídas teóricas se apresentando na pauta profissional: a racional-modernizadora em que a assistência se daria por meio de soluções tecnocráticas de planejamento social e a político-transformadora que apostava em estratégias pautadas na organização popular (SPOSATI; BONETTI; YAZBEK ;CARVALHO; 2010).

O convite feito ao Núcleo de Estudos e Pesquisa de Políticas Sociais (NEPPOS-CEAM da UNB) para a sua participação e contribuição na elaboração do pré-projeto da Lei Orgânica da Assistência Social pelo Instituto de Pesquisa Aplicada, IPEA, trouxe para o debate as contribuições da professora Potyara Amazoneida Pereira que naquela época recebeu a tarefa de desenvolver o arcabouço conceitual da assistência. Tais contribuições mais tarde foram sistematizadas e publicadas no livro “A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de assistência aos pobres no Brasil” em 1996.

Em sua obra Pereira (1996) pontua que na conceituação da Assistência Social, o grande desafio é descobrir o que a particulariza, o que a identifica e distingue das demais políticas de provisão social. Para tanto, a autora pontua alguns equívocos substantivos e metodológicos que reduzem e restringem a sua função.

Como equívoco substantivo a autora faz uma crítica à visão restrita que caracteriza a assistência como política residual e compensatória a partir da ineficiência de outras políticas sociais e do ponto de vista dos equívocos metodológicos, aponta o fato de que a partir dos equívocos substantivos, a assistência passa a ser operacionalizada usando o conceito de pobreza absoluta e não de pobreza relativa, em que esta deixa de ser caracterizada

apenas pela ausência de renda e pelo desemprego como fatores exclusivos da marginalização de indivíduos e grupos. Sobre esta última esclarece que:

Relacionada a exclusão social desponta um novo tipo de pobreza que denuncia, além da desmonetização dos pobres e do desemprego, a ausência de políticas públicas adequadas, a falta de investimentos públicos em áreas vitais (saúde, educação, moradia, etc.) e desigualdades relacionadas a questão de raça, religião, gênero, idade, nacionalidade, etc(PEREIRA,1996, p.27).

Segundo a autora, outro equívoco refere-se ao discurso de que a assistência social é política de promoção social, do direito de cidadania e do trabalho assalariado. Enfatiza que este equívoco tem levado muitos governantes e formuladores a cometerem distorções colocando em prática programas sociais seletivos, regressivos, residuais e focalizados que reforçam a pobreza absoluta.

Por último, enfatiza que a Assistência Social não tem uma única função e não é uma política formulada exclusivamente pelo Estado e que, a depender do modelo de bem estar adotado, a assistência pode se dar tanto para ampliar como para restringir direitos. Isso porque ao mesmo tempo em que atende as demandas do capital se insere na luta pela ampliação de direitos. Sendo que a participação da sociedade é fundamental para assegurar a ampliação de direitos.

Neste ponto, a autora leva a discussão para o contexto da luta de classes e disputa de interesses presentes na sociedade capitalista, bem como para a noção de Estado Ampliado uma vez que situa a possibilidade de interferência da sociedade civil no direcionamento do Estado.

Para identificar as características e funções da Assistência Social, propõe que coloquemos de lado o conceito de pobreza absoluta e ressalta que a imprecisão conceitual acerca do tema, é o primeiro problema que se coloca para a tentativa de uma compreensão crítica desta categoria teórica, pois, sua tradição conceitual prioriza a sua apreensão com base nas suas manifestações mais gerais e aparentes e não pela dinâmica da realidade em que ela se processa, ou seja, pelo seu conteúdo e substância.

Para Pereira (1996), o fato de a assistência social ser uma atividade que se dá ao mesmo tempo no capitalismo ou no socialismo, nas sociedades livres e democráticas e nos sistemas ditatoriais podendo funcionar diferenciadamente e até em sentido perverso, leva ao equívoco de definições. Mas, é preciso apreendê-la pelas suas determinações fundamentais. Outro erro conceitual apontado pela autora ocorre quando se define a Assistência Social pelo seu lugar de elaboração, planejamento e avaliação, ou seja, pelo aparelho do Estado. Em suma, os equívocos centram-se ora em sua *função* ora em seu aspecto *legal e institucional*.

Para a autora

Os limites desses dois equívocos conceituais são evidentes. O principal é o total desprezo pelo que é central no esforço de conceituação de qualquer política, a saber: a consideração de seu *caráter contraditório*. Ou seja, a assistência social, enquanto um processo que resulta da relação entre interesses contrários (o do capital e o do trabalho ou o da lógica da produção lucrativa e o das necessidades sociais) pode tanto servir a um como a outro interesse, dependendo de quem, historicamente, estiver melhor situado na correlação de forças (PEREIRA, 1996, p. 36).

Assim, ao negar a assistência social enquanto um processo que resulta da relação entre interesses contraditórios inerentes à lógica capitalista e das necessidades sociais, incorre-se na visão essencialista do Estado, em detrimento da autonomia relativa da sociedade.

Para Pereira (1996), se a assistência social capitalista está inserida numa estrutura de relações que envolvem interesses contraditórios é importante que ela seja conceituada a partir de uma contradição fundamental: a coexistência do princípio da rentabilidade econômica com o princípio de atenção às necessidades sociais em um mesmo modelo de sociedade, num mesmo modo de produção. Pois, ainda que contrários “[...] estão indissoluvelmente ligados por laços de antagonismo e reciprocidade, pois ao mesmo tempo que se repelem, confrontam-se e reciclam-se nessa relação[...].” (PEREIRA, 1996, p. 37).

Ainda sobre este confronto é importante destacar que para Pereira (1996):

É o confronto sistemático e continuado entre esses dois princípios, com seus critérios e valores diferentes, que faz com que um imponha limites ao outro, levando-os a reavaliações constantes. Por isso, embora o princípio da rentabilidade seja o elemento central do modo de produção capitalista, ele não está totalmente livre de restrições impostas pelo princípio que lhe é contrário. É como se, atravessando a lógica da acumulação, demandas equalizantes problematizassem a sua tendência anti-social e lhe impusessem reorientações estratégicas em sentido inverso (PEREIRA, 1996, p. 37-38)

A autora pontua que este aspecto já havia sido denunciada por Marx, quando da criação da legislação fabril inglesa e que segundo Marx, a conquista dos trabalhadores não representou propriamente um ato revolucionário, mas a vitória de um princípio muito importante para a causa revolucionária: a de que é possível ao mundo do trabalho denunciar e impor limites a exploração do capital ainda no próprio sistema(PEREIRA, 1996).

Pereira (1996), nos lembra que a assistência social “resulta de resistências estruturais ao modo de produção capitalista” (PEREIRA, 1996, p. 39). Ou seja, a assistência situa-se na tensão entre os imperativos da acumulação e as demandas por equidade. Assim, a equidade pressupõem a participação das forças sociais comprometidas com os princípios da atenção às necessidades sociais, pois na falta disso, e de fatores de ordem estrutural, a assistência social poderá ser reduzida e confundida com sua manifestação fenomênica ou aparente: uma política compensatória que contribui apenas para a reprodução do capitalismo(PEREIRA, 1996).

A partir daí, Pereira (1996), vislumbra duas perspectivas para a assistência social no modo de produção capitalista: uma que é manipulada pelos imperativos da rentabilidade econômica e ausente de princípios de justiça, ou perspectiva *Stricto Sensu*. Ou outra respaldada em garantias legais e no movimento da sociedade integrando o projeto político das demais políticas e impondo limites a elitização e à injustiça das políticas sociais capitalistas ou perspectiva *lato sensu*.

A autora reconhece que a assistência social capitalista está ligada a determinação capitalista de inserção dos pobres e classes populares na lógica

da produção e dominação capitalista, nem que seja como subempregados, pequenos contribuintes ou consumidores de recursos mínimos providos emergencialmente pelo Estado e pela sociedade, e que para mediar este confronto, o Estado é fundamental para introduzir precariamente o pobre no mercado de trabalho e para definir e institucionalizar medidas e alternativas de controle social com vistas a impedir que estes se considerem excluídos (PEREIRA, 1996).

Mas, a autora também pontua que esse não é um processo linear e sim movido pela tensão permanente entre os interesses do capital e do trabalho. Por isso, defende que a assistência pode ser colocada em favor do trabalho (ou das necessidades sociais) a partir da participação da sociedade nos espaços de poder. Sendo dessa forma que a política de assistência passará de instrumento de *socialização de carências e recursos mínimos* a processo de *socialização da política* onde seus resultados, além da oferta de benefícios e bens materiais, contribuirão para ampliar a cidadania (PEREIRA, 1996).

2.2 Ofensiva neoliberal no Brasil e elaboração da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

Sobre a Lei Orgânica da Assistência aprovada em 1993, Boschetti (2008) reforça que

A lei aprovada está longe de ser uma resposta eficaz e definitiva à questão da pobreza e da miséria estrutural que se secularizam no Brasil. Mas isso não é uma fragilidade exclusiva desta lei, visto que tal questão demanda respostas que atinjam a estrutura de produção e distribuição de riquezas, o que nenhuma lei assistencial por si só seria capaz de fazer (BOSCHETTI, 2008, p. 261).

Além disso, a autora ao mesmo tempo em que reconhece a presença de características democráticas incontestáveis na Lei, sinaliza que o complexo previdenciário-assistencial ali demarcado, não supera a histórica divisão entre capazes e incapazes. Ou seja, a legislação previdenciária e assistencial pressupõe o trabalho como unidade de medida até mesmo de critério na definição dos direitos, restringindo-os.

Boschetti (2008) reconhece ainda que nos marcos do capitalismo, seja um sistema de seguros ou um sistema assistencial, a proteção social se faz indissociável do trabalho. E nos lembra que nenhum modelo de proteção pode ser pensado independente da criação de trabalho e renda. Para a autora, no Brasil, o aspecto redistributivo é potencialmente presente na constituição, mas tudo se torna irrelevante se não for acompanhado de uma situação econômica de valorização do assalariamento e das contribuições sociais patronais, bem como da fiscalização e redução dos trabalhadores informais e não assalariados (BOSCHETTI, 2008).

Contudo reforça que ao contrário disso, o que se observa nos governos brasileiros, é uma incapacidade do Estado Brasileiro de formular uma perspectiva de integração salarial e estabilidade nas carreiras e de manutenção dos direitos, principalmente após o abandono do projeto desenvolvimentista e de sua inserção no mercado mundial. Ou seja, após os anos 80 a ação governamental se distancia em muito dos princípios constitucionais e da LOAS (BOSCHETTI, 2008).

Boschetti (2008) evidencia que a disputa por recursos entre as três políticas que compõem a seguridade aliada à política estatal de privatização e redução de despesas iniciadas no governo Collor se aprofundam, no Governo Fernando Henrique Cardoso para a inclusão do país na nova ordem mundial globalizada, o que abriu caminho para a defesa de propostas de reforma da seguridade antes mesmo de sua concretização.

A autora conclui que este caminho é o oposto da universalização, pois se sustenta pela seletividade e por um Estado Social Mínimo. As propostas de reforma da seguridade constituem o coração da contra-reforma do Estado, para a redução das despesas públicas e fortalecimento do mercado.¹⁹

¹⁹ Para maior entendimento do conceito de contra-reforma, ver Behring. Elaine Rossetti em "Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direiros". São Paulo: Cortez – 2003.

O Sonho do pleno emprego e a expectativa de instituição de um amplo e generalizado sistema de seguridade social, inspirado nos modelos implementados na Europa Ocidental, parecem bater asas antes mesmo que o modelo proposto pela Constituição possa se materializar. Não se busca, na maioria dessas propostas, incluindo a do governo, insistir em uma 'sociedade salarial' regulada pelo pleno emprego. O que parece ganhar fôlego e terreno é a perspectiva de estabelecer um sistema de proteção mínimo dirigido aos 'excluídos' do sistema produtivo e focalizado na população de baixa renda (BOSCHETTI, 2008 p. 297-298).

Para Boschetti (2008), esta é uma questão crucial para entendermos a centralidade que esta política ganha na atual dinâmica da sociedade: o aumento das necessidades sociais de um grande número de trabalhadores desprotegidos e um grande número de pessoas que não foram e não serão absorvidas pelo processo produtivo e a redução da assistência social à política de transferência de renda focalizada na pobreza extrema.

Como evidenciamos no Capítulo1, a partir da década de 90, novos referenciais irão sustentar uma proposta de assistência na lógica da solidariedade privada em consonância com as determinações do Banco Mundial.

Antes disso, as ações realizadas no âmbito da assistência mesmo sendo assumidas pelo Estado, também mantinham caráter filantrópico, assistencialista e repressor como é o caso da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) e o Ministério do Bem Estar Social (MBS).

Na década de 90, estas instituições foram extintas pela mesma medida provisória que instituiu o Programa Comunidade solidária, a MP 813/98. A assistência se vinculou ao Ministério da Previdência e Assistência. Mas, a atenção à pessoa com deficiência e à criança e ao adolescente foram para coordenações diferentes no Ministério da Justiça (COUTO, 2010).

Para Couto (2010), este novo organograma expressa questões conceituais da assistência refletidas por Yazbek (1995), Pereira (1996 e 1998) e Spasati (1997) nas seguintes direções: vinculada à casa civil, a assistência não assume a tarefa de dar respostas no campo das necessidades sociais, mas, das relações privadas. A divisão em dois ministérios contribui para a dispersão de

seu público usuário; impasse em relação aos programas já existentes executados pela LBA e incertezas para seus trabalhadores quanto à continuidade de suas ações, ainda que em outro formato de atendimento.

Mas, ainda assim, uma proposta de uma assistência social alternativa àquela implementada por FHC, era debatida no Conselho Nacional de Assistência Social, nas Conferências Nacionais de Assistência, nas administrações municipais dirigidas por partidos de oposição, que buscavam executar a assistência na perspectiva dos direitos garantidos na CF 88 (MENDOSA, 2012).

Após 10 anos de promulgação da LOAS, o Conselho Nacional de Assistência e outros atores engajados na luta pela efetivação da Assistência problematizavam as ações do governo na área e em 2003 a assistência social é debatida na IV Conferência Nacional de Assistência Social.

[...]A importante trajetória dos 10 anos de LOAS foi efetivamente o diapasão que produziu todos os tons da IV Conferência Nacional, o que pode ser principalmente identificado na temática que a fundamentou, revelando as esperanças e os desafios do tempo presente e do futuro que se ambiciona, qual seja, a Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de Loas (BRASIL, 2003, p.7).

Durante a conferência foram apresentados os resultados da pesquisa nacional “Avaliação dos Dez anos de Implementação da Lei Orgânica da Assistência Social: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal”. Trata-se de uma iniciativa do CNAS, desenvolvida junto aos Conselhos Estaduais e Municipais e do Distrito federal para avaliar a Implementação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS no país em seus variados aspectos, por meio do conjunto de atores envolvidos na política.²⁰

De acordo com o relatório da IV Conferência a expressão máxima entre as deliberações, foi o anseio pela construção de um Sistema Único de Assistência

²⁰A pesquisa foi uma realização do grupo de Estudos e pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST) do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília e foi coordenado pela Professora Dra. Ivanete Boschetti (GESST-DSS-UNB).

Social – SUAS. Considerado como um importante e novo ordenamento político-institucional para a área, o SUAS teve suas bases lançadas e foi discutido entre os participantes dentre eles, teóricos do serviço social como Aldaíza Sposati, Ivanete Boschetti e Carmelita Yazbek (BRASIL, 2003).

Conforme dados do CNAS, a versão preliminar da PNAS foi apresentada ao mesmo em 23 de junho de 2004, pelo MDS/SNAS, sendo divulgada e discutida em todos os Estados brasileiros por meio de encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras. Houve também reuniões descentralizadas e participativas do CNAS realizada entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004, onde a mesma foi aprovada, por unanimidade, por aquele colegiado (BRASIL, 2004).

Dessa forma, na Política Nacional de Assistência Social (2004) e NOB – SUAS (2005), enfatiza-se novamente a primazia do Estado para as ações da assistência social numa proposta que tenta superar o trato dado à assistência até então. Em seu texto, a PNAS (2004) reconhece que a realidade tem mostrado processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Considera, a partir de estudos, que as transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionados à ordem econômica redundaram em mudanças radicais na organização das famílias e pontua o papel fundamental da política no processo de emancipação destas enquanto sujeitos coletivos (BRASIL, 2004).

Nestes termos, a condição de submissão é explicitada quando o texto apresenta os desafios à participação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social pontuando que a concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda que tradicionalmente caracterizou as ações assistencialistas, reproduziram a perspectiva dos usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimadas e tuteladas por organizações que os assistiam e se pronunciavam em seu nome. Como consequência deste processo, pontua que esse segmento tem apresentado baixo nível de ação propositiva na sociedade e pouco participou das conquistas da constituição enquanto sujeitos de direitos (BRASIL, 2004).

O SUAS reforça que no desenvolvimento de suas ações, além da produção de aquisições materiais que se dão por meio de benefícios eventuais e transferências de renda para suprir as necessidades de reprodução social da vida individual e familiar, deve-se desenvolver as suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia e ainda que este compromisso passa pelo desenvolvimento humano e social, não tutelador ou assistencialista. Reconhece que este direcionamento passa pela qualificação dos recursos humanos. Comparece também no texto da PNAS (2004) a Proteção Social Ativa onde:

O SUAS realiza a garantia da proteção social ativa, isto é, não submete o usuário ao princípio de tutela, mas, à conquista das condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 93).

Reconhece-se a necessidade de amplo processo de formação, capacitação e investimentos materiais, financeiros, operacionais e políticos para o envolvimento dos usuários da política de Assistência Social. Neste sentido, propõe a produção de metodologias no intuito de resgatar a participação dos indivíduos dispersos e desorganizados e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados com controle de seus usuários e reforça que um dos grandes desafios é a criação de mecanismos que possam garantir a participação dos usuários como sujeitos e não a partir de sub-representações.

Considerando a realidade brasileira e a consolidação dos direitos sociais, a PNAS e o SUAS num primeiro momento, significaram uma guinada no desenvolvimento da política de assistência social que definha pelos governos anteriores.

Ao analisar o processo de reestruturação da Assistência Social no governo Lula, Mendosa (2012) identifica que:

[...] a (I) necessidade de atacar o persistente problema da pobreza no país – *problema* onipresente na agenda pública brasileira; (I) a alternativa de coordenação da política social em um único ministério

que articulasse transferência de renda, segurança alimentar e assistência social; e, por fim, (III) as disputas políticas ocorridas entre os diversos agentes especializados em política social foram fundamentais para que Lula imprimisse novos rumos a política social de seu governo, o que implicou em alterações positivas, do ponto de vista da agenda das assistentes sociais, também para a política que defendiam. Desde então, transferência de renda, segurança alimentar e assistência social passaram a ser implantadas sob novos referenciais (MENDOSA, 2012, p. 148).

Mendosa (2012) conclui em sua análise que os atores políticos que passaram a lutar pela assistência social na perspectiva dos direitos desde a regulamentação da LOAS, venceram na tarefa de mostrar que outra política de assistência social é possível à medida que impuseram seu projeto político ao Governo Lula no âmbito da superação da pobreza. Mas que caberá a outras pesquisas a avaliação crítica acerca da concretização de seus objetivos (MENDOSA, 2012).

Acreditamos que ao apontar como uma das razões para a celeridade da PNAS (2004) e SUAS (2005) a *necessidade de atacar o persistente problema da pobreza no país*, o autor não a relaciona aos condicionantes impostos pelos organismos internacionais que já se faziam presentes no país desde o governo FHC, o que problematizaremos a seguir.

2.2.1 O debate do Serviço Social no período.

Se o debate inicial do serviço social sobre a assistência se deu a partir da necessidade de precisá-la conceitualmente, a partir de sua regulamentação como política pública, após a promulgação da LOAS, são perceptíveis na produção do serviço social análises e críticas ao modelo de assistência implementado pelos governos entre 1993 e 2004. Neste contexto, destacamos aqui as obras “Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais” de Potyara Amazoneida Pereira e Pereira; “Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática” de Raquel Raichelles em 1998, “Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo” de Ivanete Boschetti em 2001, “O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?” de Berenice Rojas Couto em 2004 e “A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de

renda” de Maria Ozanira Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovane em 2004 e artigo do CFESS “O CFESS na luta pela Assistência Social: sentido e compromisso” em 2005.

Para fins deste capítulo trabalharemos com as obras de Ivanete Boschetti (2003) e Couto (2010). A primeira analisa a assistência social no Brasil no período de 1994 à 2002, e a segunda a implantação dos direitos sociais no Brasil, especificamente a assistência social como direito.

Segundo Boschetti (2003), a questão da definição da assistência, seu campo de ação e suas finalidades é problematizada quando esta é instituída como dever político e deixa de ser um dever moral, o que, no caso brasileiro, acontece tardiamente, com a constituição de 1988, embora a intervenção do Estado brasileiro institucionalmente organizada date da década de 1940 com a criação da Legião Brasileira da Assistência (LBA) (BOSCHETTI, 2003).

Buscando elucidar os motivos que levaram a esse reconhecimento tardio na realidade brasileira, Boschetti (2008), destaca duas respostas: uma clássica que tenta explicar as dificuldades e entraves à consolidação da assistência como direito social com base nas particularidades intrínsecas à própria assistência social dentre as quais destaca:

- Sua subordinação aos interesses clientelistas de governantes e de muitos parlamentares;
- Sua implementação em função dos interesses políticos e econômicos dos governos de plantão;
- Sua dificuldade para receber a nomenclatura de Política Social;
- Sua eterna confusão com a filantropia que a preserva, intencionalmente, sob dever moral, clientelista e paternalista;

A outra resposta recai sobre o fato da assistência ser uma política em constante conflito com as formas de organização social do trabalho, e a partir deste último aspecto tenta esclarecer as motivações deste constante conflito (BOSCHETTI,

2003).

Boschetti (2003) pontua que ao ser inscrita no artigo 6º da CF no mesmo patamar das demais políticas sociais e do trabalho, a assistência apresenta uma particularidade:

[...] diferentemente dos outros direitos elencados de forma genérica, ela recebe uma qualificação própria – *assistência aos desamparados*. Aqui, já aparece a primeira delimitação deste direito que não é de todos, é destinado aos ‘desamparados’. Mas, quem são os desamparados que passam a ter direito à assistência social? (BOSCHETTI, 2003, p.45).

Para a autora, o artigo 203 da CF define a quem ela se destina (re) produzindo uma distinção que será decisiva para a sua concretização enquanto direito. Num primeiro momento, assegura que é um direito de todos os desamparados ou de todos os que dela tiverem necessidade e ao desdobrar os seus objetivos, estabelece uma distinção na aplicação dos direitos entre os capazes e os incapazes de trabalhar (BOSCHETTI, 2003).

Para os incapazes de trabalhar, a proteção, o amparo, a habilitação e a garantia de uma renda mínima. Incluem-se aí a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice e a deficiência. Para quem não está em nenhuma dessas condições, o objetivo é outro: não assistir, mas promover a integração ao mercado de trabalho (BOSCHETTI, 2003).

Neste ponto a autora relembra que o ideário liberal acerca do trabalho criou o princípio de que o homem deve manter a si e a sua família com os ganhos de seu trabalho e que este princípio está de tal forma cristalizado que a iniciativa de sustentação dos indivíduos por meio de políticas públicas com ou sem transferência de renda, é permeada por debates teóricos tensos e conflituosos orientados por perspectivas políticas e ideologias antagônicas (BOSCHETTI, 2003).

Assim, a autora defende que no Brasil a assistência como direito incorporou o critério de “inaptidão ao trabalho”. Boschetti (2003) realiza uma análise profunda e minuciosa acerca da implantação da assistência social enquanto política pública

no Brasil caracterizando-a como um direito que se situa entre a originalidade e o conservadorismo. Ou seja, a originalidade está no fato do reconhecimento legal desta política enquanto direito social numa sociedade que mantém-se autoritária e conservadora.

No campo das possibilidades, reconhece que os conselhos de política apresentam um papel preponderante para a formulação da Assistência Social constituindo-se como possibilidades concretas de defesa de direitos.

E apesar das dificuldades e limites verificados em seus estudos, não se pode deixar de reconhecer o principal avanço decorrente da promulgação da LOAS (1993): a possibilidade efetiva da sociedade acompanhar e controlar o uso dos recursos públicos (BOSCHETTI, 2003).

A contribuição de Berenice Rojas Couto em sua obra “O direito social e assistência na sociedade brasileira: uma equação possível?” também tornou-se referência no debate acerca da assistência. Sobre a LOAS aprovada em 1993, a autora ressalta que se por um lado havia um *chamamento à população* para sua legitimação e aprovação, as ações governamentais eram ofertadas numa cultura de subalternidade e não de cidadania. Assim, ao analisar a transmutação da assistência para o campo dos direitos, considera dois fatores:

O primeiro relacionado ao avanço internacional e nacional das idéias de direitos humanos e ao atendimento das necessidades resultantes da relação capital e trabalho, que exigiam ações para além das leis trabalhistas e o segundo pela “invasão” do campo assistencial pela população que antes estava de fora de sua área de abrangência: os trabalhadores desempregados e subempregados que não conseguem espaço nas políticas trabalhistas, restando-lhes o campo assistencial (COUTO, 2010).

Ao fazer essa afirmação, a autora se refere ao período da década de 80, em que o país passava por um contexto de forte participação política, mas de baixa existência de projetos para a política de assistência social. De qualquer forma,

ressalta que a assistência se inscreveu na Constituição de 88 como parte integrante da seguridade, numa perspectiva de conquista.

Assim,

[...] há um redimensionamento no campo da assistência social, que ganha, a partir do texto constitucional, o passaporte para se transformar em lei ordinária, que regulamente a relação entre Estado e sociedade na ótica do atendimento das necessidades sociais da população(COUTO,2010, p. 170-171).

Couto (2010) resgata o moroso processo de regulamentação da assistência caracterizando-o como expressão de sua contradição no campo dos direitos sociais resultante de dois olhares: um que se refere ao preconceito com a área da assistência e a ausência de debate conceitual e outro relacionado a forças conservadoras no país que se rearticularam após 1989, atribuindo à crise fiscal como um fator importante para a ação do Estado, colocando objeções às ações que onerassem os seus gastos.

Neste sentido, a autora evidencia que embora a lei aprovada se inserir no campo dos direitos sociais, ao apontar de forma genérica a “provisão dos mínimos sociais” sem sua definição, abre caminhos para disputas conceituais importantes entre os teóricos liberais-conservadores e os teóricos que a propuseram na perspectiva dos direitos.

[...] os teóricos vinculados às perspectivas de recorte liberal-conservador tendem a entender os mínimos com precisão semântica e vinculados à precarização e à existência de recursos, conforme programas dos governos para atender às demandas da área. Já para os teóricos que propugnam pelo direito social, o conceito, embora ainda discutido preliminarmente, está preso ao necessário para se viver com dignidade [...] (COUTO, 2010, p.173).

Couto (2010) também enfatiza o caráter inovador da LOAS tais como a supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica (art.4 Item I); o sistema compartilhado de gerenciamento entre governo federal, estados, o Distrito Federal e os municípios e o controle social, mas, aponta o caráter restritivo da definição de seus programas e benefícios.

Sobre a implementação da lei no governo FHC, a autora faz a seguinte análise:

[...] o governo Fernando Henrique Cardoso começou sua gestão colocando muitos óbices à criação de uma cultura de direito social no campo da assistência social, seja ele no nível da disputa conceitual, seja no da organização institucional ou dos recursos financeiros necessários para a implementação da política.

Do ponto de vista dos gastos sociais o governo Fernando Henrique Cardoso deu prosseguimento ao programa de reformas, implantado no Brasil desde o governo Collor de Mello [...] (COUTO, 2010, p. 179).

Neste sentido, a autora considera que a existência e/ou conhecimento da lei não são suficientes para provocar alterações na vida da população empobrecida, mas é necessária a existência de mecanismos que assegurem o protagonismo dessa população, pois garantir a assistência social como direito é agenda para uma sociedade que defenda, no contexto capitalista, o aumento dos investimentos para a redução dos efeitos perversos deste sistema (COUTO, 2010).

O debate teórico e a defesa da categoria por uma assistência social pública no governo FHC foi intensificada, e a partir da alteração da conjuntura política em 2002, com o governo LULA, a assistência recebeu uma “atenção” que até então não era dispensada nos governos anteriores. Segundo Mendosa (2012) neste contexto, os militantes da área perceberam um momento propício para que houvesse o redesenho da Política Nacional de Assistência Social.

O texto da nova política foi elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, MDS, órgão federal responsável pela política de assistência social no governo Lula e expresso em versão preliminar. Mas, pudemos observar a contribuição de teóricos do serviço social neste processo, como as professoras e pesquisadoras Aldáiza Sposati, Ivanette Boschetti, Maria Carmelita Yasbek, Beatriz Augusto Paiva, Edval Bernardino Campos dentre outras que participaram das mesas de debates da IV Conferência cujo principal produto foi a deliberação pela montagem de um Sistema Único para a Assistência Social. Pesquisas e análises da academia realizadas por docentes do Serviço Social sobre os desafios de um sistema único para a assistência também foram identificadas nos Cadernos de Textos preparatórios para as Conferências, bem como publicações do conjunto CFESS/CRESS em documentos norteadores para a categoria profissional entre 2003 e 2005, período de elaboração e aprovação da PNAS (2004) e SUAS (2005).

A PNAS (2004) e SUAS (2005) estabelecem as funções da assistência social: “[...] são funções da Assistência Social: a proteção social hierarquizada entre básica e especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais” (BRASIL, 2005, p.90).

A Proteção Básica ganha caráter preventivo, tendo como equipamento principal os Centros de Referência de Assistência Social/ CRAS. Já a Proteção Especial se divide em ações de média e alta complexidade tendo como principal equipamento o CREAS que atende as situações de violações de direitos (PNAS, 2004).

Em artigo intitulado “O SUAS e a seguridade social” publicado no Caderno de Textos preparatório para a V Conferência Nacional de Assistência Social pelo MDS, Boschetti (2005) reconhece que a criação e implementação do Sistema Único de Assistência Social representam avanço na trajetória de construção da política de assistência social no Brasil, mas alerta para a possibilidade de que a não instituição de uma integração e articulação das políticas que compõem a seguridade, deixem desprotegidas grande parte da população que não consegue proteção por via das contribuições trabalhistas.

A autora aponta três grupos impossibilitados de participarem da lógica do seguro: os trabalhadores que recebem menos de um salário mínimo, as pessoas que possuem idade entre 10 e 16 anos e não possuem a idade mínima a partir da qual a legislação brasileira autoriza o trabalho e as pessoas com mais de 60 anos que encontram dificuldade em contribuir por não preencherem as condições de elegibilidade relacionadas à carência e tempo mínimo de contribuição (BOSCHETTI, 2005).

Segundo a autora:

[...] se estes três grupos não forem inseridos na política de assistência social ficarão sem proteção social alguma, visto que estão impossibilitados de garantir sua sobrevivência pela inserção no trabalho e não têm direito aos benefícios previdenciários de substituição de renda (BOSCHETTI, 2005, p.11).

Nestes termos enfatiza que é nesse contexto que o SUAS se insere e se o

Sistema pretende efetivar a assistência no campo da seguridade, deverá articular a proteção social proposta pela PNAS, Proteção Básica e Proteção Especial, ao conjunto das proteções previstas pela seguridade social.

Assim, a política de assistência não deve ser encarada como a única política responsável pela proteção social, seus serviços e benefícios devem ser articulados às proteções asseguradas pelas demais políticas sociais no intuito de efetivar-se enquanto seguridade social (BOSCHETTI, 2005).

A autora problematiza as funções básicas e especiais da proteção social no SUAS afirmando que na proteção básica ofertada principalmente pelos Centros de Referência da Assistência Social, CRAS, “[...] um desafio do SUAS é buscar articulação com a proteção social garantida pela saúde, previdência e demais políticas públicas, de modo a estabelecer programas gerais e preventivos” (BOSCHETTI, 2005, p.13).

Quanto à proteção social especial, Boschetti (2005) identifica que a definição de violação de direitos indicada pelo sistema, remete a sustentação teórica da categoria exclusão social, já que teria como prioridade o enfrentamento dessas situações. Dentro disso, atribui ao SUAS o desafio de explicitar o sentido e relação entre os conceitos de desigualdade social, pobreza e exclusão. Para a autora, é preciso ter cuidado para que não se atribua à assistência social o trabalho e o objetivo gigantesco de responder a todas essas situações. De forma bem objetiva a autora afirma:

A definição dos campos de proteção social (básica ou especial) que compete à assistência e às demais políticas sociais é fundamental, não por mero preciosismo conceitual, mas por outras duas razões. A primeira porque o sentido de proteção social extrapola a possibilidade de uma única política social e requer o estabelecimento de um conjunto de políticas públicas que garantam direitos e respondam a diversas e complexas necessidades básicas (Pereira, 2000) da vida. Assim, a assistência social não pode se atribuir a tarefa de realizar exclusivamente a proteção social. Esta compete, articuladamente, às políticas de emprego, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência nos termos do artigo 6º da Constituição Federal. Se esta articulação não for estabelecida, correm-se dois riscos: o primeiro, de superdimensionar a assistência e atribuir a ela funções e tarefas que competem ao conjunto das políticas públicas; e o segundo, de restringir o conceito de proteção social aos serviços assistenciais; neste caso, o conceito de proteção

social passa a ser confundido com assistência social e perde sua potencialidade de se constituir em amplo e ilimitado conjunto de direitos sociais. A segunda razão, intrínseca à política de assistência social, é que o tipo de serviços sócio-assistenciais (de proteção social básica ou especial) executados pelos municípios e Estados será definidor do montante de recursos que o Governo Federal repassará aos Fundos de Assistência Social, já que os pisos estabelecidos na NOB se diferenciam para cada tipo de proteção social (BOSCHETTI, 2005, p.13).

Por último, Boschetti (2005) reforça que o Sistema Único de Assistência não pode se restringir a uma “técnica de gestão”, mas deve ser assumido por todos: trabalhadores, gestores, usuários e conselheiros, como lugar de tensão da política econômica, lugar de luta pela ampliação dos direitos, lugar de articulação de políticas sociais e lugar de radicalização da democracia participativa. Constituindo-se, a partir destes elementos, um espaço de efetivação da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado.

Em 2006, após 01 ano de implantação do SUAS, a revista Serviço Social e Sociedade número 87, trouxe uma edição especial de artigos que analisavam o mesmo. Nesta revista destacam-se as contribuições de Paiva (2006), Boschetti e Salvador(2006), Sposati(2006), Carvalho(2006) e Lopes (2006). De forma geral, todos os textos reconhecem a importância do SUAS e alertam sobre as condições necessárias a sua efetivação.

Paiva (2006) afirma a necessidade de superação de desafios técnicos e políticos e investimento na participação popular e nas condições de trabalho de seus trabalhadores.

Segundo Paiva (2006),

[...] como eixo da política pública, o que requer a ruptura com a lógica desabilitadora do caráter protagônico das massas, na direção de um projeto democrático – radical, conforme consubstanciado no compromisso ético político da profissão do Serviço Social [...] Por essa razão cabe reposicionar o protagonismo popular como essencial à assistência social, quando esta se afirma como política pública com potencial emancipatório, o que significa organizar o trabalho técnico – básico e especial – para transposição da atitude conformista, que exaure as energias dos indivíduos e famílias na luta cotidiana pela sobrevivência [...] (PAIVA, 2006, p.8).

Boschetti e Salvador (2006) problematizam o financiamento da Seguridade Social em seu artigo, analisando a relação entre o orçamento da seguridade e as opções de política econômica e social adotadas no período de 1999 à 2005 denunciando o seu caráter regressivo.

Carvalho (2006) ressalta os avanços do sistema e as tensões que ainda persistem quanto às exigências dos compromissos das esferas de gestão e neste aspecto ressalta que o SUAS atribui a gestão Estadual um papel secundário. Este ponto de vista é alvo de críticas de Sposati (2006).

Lopes (2006) evidencia os avanços de implementação do SUAS a partir das ações realizadas pelo MDS e sua capilaridade nos municípios brasileiros. Em seu texto, reconhece a importância das contribuições de “várias forças” no processo de construção do SUAS.

Vale registrar o papel relevante dos estudos, pesquisas e debates advindo das universidades, dos programas de pós graduação, núcleos de pesquisas e outras instituições afins, que sempre lançaram luz a essa realidade no Brasil, apontando as estratégias e as exigências para a implantação da Política Nacional de Assistência Social[...] (LOPES, 2006, p. 79).

A autora ressalta a atenção dada à assistência social pelo Governo Lula o que significava um direcionamento diferente em relação aos governos anteriores e reforça que “[...] com isso, foi oportunizada uma reaproximação das forças democráticas para a execução, tão aguardada, de outra alternativa de poder e de projeto de política pública de proteção social para o Brasil [...]” (LOPES, 2006, p. 79).

Lopes (2006) reforça também, a convocação da IV Conferência da Assistência em 2003, de forma extraordinária, como definidora do novo caminho, construído de forma coletiva, tornando-se uma agenda política pelo Estado Brasileiro.

Sposati (2006) em seu artigo “O primeiro ano do sistema único de assistência social”, fala dos impactos do primeiro ano da gestão do SUAS, analisando as “armadilhas e barreiras que se prenunciam ou insinuam” na efetivação do sistema.

A autora caracteriza o “jovem SUAS” como fruto de um consenso entre concepções distintas de assistência e resultado de uma construção coletiva desde a concepção até o seu detalhamento, negando a possibilidade de personalismo presente no conservadorismo da área.

Sposati (2006) ressalta que o SUAS foi almejado desde a primeira conferência nacional de assistência, mas naquele contexto não ecoou ou traduziu-se em novas legislações para a área. Destaca também a experiência de gestões municipais que se esforçaram para dar racionalidade ao processo de gestão da assistência, acabando por contribuir para esse novo modelo e discorda de Carvalho (2006) que exista um papel secundário destinado aos governos estaduais no SUAS, afirmando que do seu ponto de vista, houve foi um baixo protagonismo dos Estados na construção do SUAS, mas que estes encontraram canais de participação tais como o Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social, FONSEAS, e Comissões Intergestores Tripartite.

Para a autora,

[...] a construção do SUAS, resulta de acúmulo gerado por experiências municipais; por estudos e pesquisas na academia; pela luta do Fórum Nacional de Assistência Social e seus correspondentes fóruns locais; pelas lutas da categoria de assistentes sociais; e pela experiência de efetivo controle social. Este conjunto trouxe os principais elementos que determinaram nova qualidade ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que foram pela primeira vez levadas em conta pela gestão federal (SPOSATI, 2006, p. 104).

A autora segue enfatizando o conteúdo da Norma Operacional Básica do SUAS apresentado em março de 2005 ao CNAS e por último destaca polêmicas que envolvem a implantação do Sistema.

Em 2006, Boschetti (2006) lança uma importante sistematização quanto ao surgimento da assistência social na sociedade brasileira, trata-se da obra: “Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil”.

Em 2009 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, lança em

parceria com a UNESCO o livro: “Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil” que contaram com artigos das professoras Berenice Rojas Couto, Aldaíza Sposati e Rosa Marques dentre outros. (BRASIL, 2009).

As tendências e perspectivas sobre a Assistência Social enquanto direito social presente nas produções da categoria nos últimos cinco anos, apontam seus desafios, tendências e perspectivas.

Neste contexto, identificamos as produções de Ana Elizabeth Mota “O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e sociedade” lançado em 2008; de Jussara Maria Rosa Mendes, Jane Cruz Prates e Beatriz GershensonAguinsky na publicação “O Sistema Único de Assistência Social: as contribuições à fundamentação e os desafios a implementação” lançado em 2009; a pesquisa de Berenice Rojas Couto, Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozanira Silva e Silva e Raquel Raichelis publicada no livro “O Sistema Único no Brasil: uma realidade em movimento” e ainda os artigos publicados pelo CFESS no ano de 2011 “Trabalhar na assistência social em defesa dos direitos de seguridade social: Contribuições do Conjunto CFESS-CRESS ao debate sobre definição de Trabalhadores da Assistência Social”. Expressaremos aqui brevemente o debate realizado por Motta (2010) e Couto (2010) a fim de evidenciarmos a direção do debate em torno da assistência, passados sete anos da implantação do SUAS.

Ana Elizabeth Mota (2010) reforça a análise de Boschetti (2003) sobre a incorporação do critério de inaptidão ao trabalho e avança no debate quanto ao redimensionamento da assistência social, pontuando que as políticas de seguridade social hoje conformam uma unidade contraditória, pois se por um lado saúde e previdência caminham no sentido da mercantilização, restringido o acesso e os benefícios que lhe são próprios, a assistência é fetichizada enquanto enfrentamento à desigualdade social, pois tem se transformado no principal mecanismo de proteção social no país.

A autora enfatiza que já na década de 90 apontava esta tendência quando, a partir do conhecimento dos discursos dos Organismos Internacionais, do

Estado brasileiro e das organizações empresariais e de trabalhadores, deparou-se com dois argumentos centrais: o da privatização da saúde e previdência e o da expansão da assistência social (MOTA, 2010).

O redimensionamento dado à política de assistência social ocorreu, sobretudo, a partir da implantação do SUAS e o grande enfoque nas políticas de transferência de renda em detrimento dos demais serviços de proteção social básica e especial. Neste sentido, reconhece que a criação do SUAS robusteceu e reordenou as ações da assistência, contudo, o fez retirando direitos de outras frações da classe trabalhadora (MOTA, 2010). E mais, evidencia que em tempos de desemprego e precarização do trabalho, a realidade coloca a assistência social numa posição de política estruturadora e não mediadora de acesso a outras políticas como, por exemplo, o trabalho.

Mota (2010) chama a atenção para as novas formas de enfrentamento das expressões da questão social que passa a ser focada a partir de estratégias de combate a pobreza seguindo o modelo dos organismos financeiros internacionais e sua centralidade nos programas de transferência de renda, e defende que na atual conjuntura instala-se uma fase em que a assistência social torna-se um mito. Sendo incapaz de garantir o acesso ao trabalho, o Estado capitalista amplia o seu campo de ação na assistência.

Para a autora, a assistência social é invocada pelas classes dominantes como a resposta ao combate à pobreza ao mesmo tempo em que estas se reafirmam enquanto classe dirigente, pois tentam ganhar legitimidade na sociedade na medida em que seus destinatários não só usufruam dos serviços sociais oferecidos, mas também se transformem em colaboradores de mecanismos de consenso e não ameacem o *status quo*. Assim, no século XXI, a principal tensão presente na política de assistência social, é o fato de ela assumir um papel integrador sem condições estruturais para assumir este lugar (MOTA, 2010).

Sitcovisky (2010) pontua que as mudanças que a assistência social vem sofrendo exigem dos pesquisadores de serviço social grande esforço

interpretativo. Neste sentido, oferece elementos que consideramos elucidativos quanto às determinações gerais destas mudanças. A partir das análises de Mandel (1982), o autor evidencia o fenômeno de supercapitalização como característica básica do capitalismo tardio onde a busca por novos horizontes de acumulação repercute na mercantilização dos serviços sociais.

Assim, o autor analisa as transformações na assistência social como uma das formas de investida das classes dominantes ao sistema de seguridade social e da inclusão do *individuo consumidor*. A intervenção Estatal no enfrentamento das expressões da questão social através da assistência é redimensionada e torna-se central para a seguridade social brasileira, podendo ser observadas na PNAS e NOB SUAS a partir da ampliação da Transferência de Renda e da “nova” relação Estado e sociedade civil a partir da construção de uma rede socioassistencial (SITCOVISKY, 2010).

Em relação à transferência de renda Sitcovisky (2010) defende que esta é a principal forma de expansão da assistência, operada em substituição ao trabalho como integrador à ordem por meio do acesso aos bens de consumo, ainda que de forma precária.

Quanto à “nova” relação entre Estado e Sociedade, por meio de uma rede socioassistencial, o autor o relaciona a reforma gerencial do Estado iniciada por Fernando Henrique e aprofundada com o governo Lula, na tendência de legitimar formas privadas de provisão social a partir de práticas já velhas conhecidas no campo da assistência como a solidariedade familiar, comunitária e beneficente. Para o autor, o que se tem na realidade é a tentativa de organizar, regulamentar e racionalizar a relação público/privado com o objetivo da não sobreposição de ações garantindo a eficácia e eficiência na utilização dos recursos. Segundo a PNAS e NOB SUAS, essa tarefa cabe aos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS que acabam por assumir, em nível local, a concepção de Estado coordenador ou gerente, como sugere Bresser Pereira (SITCOVISKY, 2010).

As análises de Sitcovisky (2010) apontam que os princípios que orientam essa

“nova” relação Estado - Sociedade na verdade se baseiam numa relação de conformismo, tentativa de passivizar possíveis antagonistas.

Fica cada vez mais explícito que estamos diante da tentativa de instrumentalização da sociedade civil pelo Estado. Este processo pode ser pensado como tentativa de busca de legitimidade do Estado, através de uma estratégia de integração das classes subalternas, notadamente aquelas associações restritas a defesa de interesses particulares, corporativos, como associações comunitárias, entre outras. Essas acabam por assumir um novo papel, não mais de organização e reivindicação, mas, sim de executora direta de serviços sociais (SITCOVISKY, 2010, p.175).

No livro “O Sistema Único no Brasil: uma realidade em movimento”, Couto (2010) apresenta o resultado de uma pesquisa desenvolvida em cooperação acadêmica aprovada e financiada pela CAPES e pelo CNPQ envolvendo o programa de pós-graduação da UFMA, PUC-SP E RS, através da rede de cooperação acadêmica entre programas de pós-graduação com o objetivo de contribuir para a efetivação do Sistema Único no Brasil. Dentre seus objetivos, destacam-se a análise do conteúdo e fundamentos da PNAS, análise da gestão estadual e municipal e estudo do processo de implantação do SUAS em nível nacional, a partir dos CRAS.

Ao iniciar a análise sobre os conteúdos e fundamentos da PNAS/2004, Couto (2010) aponta duas características para as políticas sociais no Brasil evidenciadas na literatura especializada: sua pouca efetividade e sua subordinação aos interesses econômicos dominantes. Ressalta que no campo da assistência essa situação é ainda mais grave. Neste sentido, a autora realiza um resgate do processo de regulamentação da assistência enquanto política pública num contexto de adensamento do ideário neoliberal no país, ainda que em tempos de avanços constitucionais:

A pressão do consenso de Washington, com sua proposição de que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar as reformas neoliberais, a presença dos organismos de Washington (FMI e Banco Mundial) responsáveis por estabelecer estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal, vai se enfrentar com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência. Ou seja, é na “contra mão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional, tensionado pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com sua direção

privatizadora e focalizadora das políticas sociais, enfrentando a “rearticulação do bloco conservador” com a eleição de Fernando Collor que [...]devemos situar o início do difícil processo de construção da Seguridade Social brasileira (COUTO, 2010, p.35).

Ao contextualizar a assistência social, suas possibilidades, alternativas e avanços particularmente após a aprovação da PNAS e SUAS em 2004, enfatiza que esta política confronta-se com uma conjuntura desfavorável onde

[...] os sujeitos comprometidos com sua feição pública buscam construir um projeto de resistência e de ruptura feito a implosão de direitos alimentada pelo ideário neoliberal, afirmando por sua vez os direitos sociais dos usuários da assistência social (COUTO, 2010, p. 37).

Neste sentido, a autora evidencia e analisa os fundamentos e objetivos da PNAS PNAS/2004 e do SUAS, sinaliza algumas dimensões que representam a possibilidade de mudança de direção na condução desta política sendo elas: a intersetorialidade; a ampliação do conceito de usuários; a abordagem territorial; a lógica da proteção social em dois níveis: Básica e Especial (de média e alta complexidade); as seguranças de acolhida, de renda, convívio, desenvolvimento da autonomia, benefícios materiais ou em pecúnia; a matricialidade sócio familiar; o financiamento; a informação e a necessidade do sistema de monitoramento (COUTO, 2010).

Por último, traremos aqui a reflexão feita por Mendosa(2012), ao analisar em sua dissertação de mestrado a contribuição da categoria para uma proposta de assistência enquanto política pública avalia que “[...] a criação de uma visão alternativa em relação aos benefícios e serviços mediados pelos profissionais de Serviço Social, sucedeu-se a construção da defesa da assistência como direito de cidadania” (MENDOSA, 2012 p.48).

Mas, evidencia que o acúmulo teórico que foi se formando acerca da assistência, a partir de estudos e pesquisas dos núcleos NEPSAS (PUC-SP) e NEPPOS-CEAM da UNB ou Programas de Pós – Graduação em SSO da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ e Universidade Federal de Pernambuco – UFPE foi alvo de polêmicas que vieram à tona em um ciclo de palestras realizado em São Paulo, no primeiro semestre de 1994. Participaram do evento, diferentes atores vinculados a estas instituições no intuito de

debaterem as “polêmicas e perspectivas” que norteavam tanto os seus compromissos políticos- partidários e/ou acadêmicos.

[...] Na verdade, as palestras transcritas dos professores da UNB que participaram do evento, Potyara Pereira e Vicente Faleiros, traziam as visões que já vinham sendo defendidas e explicitadas em artigos desde meados da década de 80. Além disso, perpassou a maioria das apresentações – inclusive uma de José Paulo Neto da UFRJ, e outra de Suely Gomes Costa da Universidade Federal Fluminense (UFF) – uma “polêmica” que se desenhara a partir da identificação de divergências teóricas e ideológicas entre as pesquisas desenvolvidas pela PUC – SP e a UFRJ. De fato, a controvérsia centrava-se especialmente nas conclusões da tese de mestrado (*sic*) de Maria Thereza Candido Gomes de Menezes, **Em busca da Teoria: Políticas de Assistência Pública, defendida na UFRJ** sob a orientação da professora Marilda lamamoto e publicada em 1993 pela editora Cortez (MENDOSA, 2012 p.71).

Mendosa (2012) destaca que:

A autora e a orientadora do trabalho sustentavam que a produção teórica do serviço social nos últimos anos e, conseqüentemente, a produção dos cientistas sociais sobre as políticas sociais em que aquela se assentava, padeciam de um viés “politicista”. Sobre esse termo indicavam uma sobrevalorização da dimensão política ou “reprodutiva” da sociedade capitalista, em detrimento da compreensão das determinações estruturais de produção, onde se criam os antagonismos e a necessidade funcional da assistência social. A autora criticava ainda o fato de que os pesquisadores brasileiros “importavam” interpretações do Estado de Bem Estar Social construídas em “contextos sociais distintos”, desconsiderando, ao impô-las a realidade nacional, os constrangimentos específicos da formação de nosso capitalismo periférico [...] (MENDOSA, 2012 pg. 71).

Segundo Mendosa (2012), apesar da maioria dos expositores presentes concordarem que não havia a separação rígida entre economia e política nas análises acerca da assistência social como defendiam Menezes e lamamoto, a polêmica não foi resolvida, pois tanto Marilda lamamoto como Aldaíza Sposati as sustentavam em notas de rodapé de produções posteriores. Para o autor a inserção de Aldaíza Sposati no legislativo como vereadora e no executivo como secretária de assistência social conformaria ainda mais o seu viés político em oposição ao economicista da Professora Marilda lamamoto.

Ainda que não seja a nossa intenção analisar as divergências e convergências no debate do serviço social sobre a assistência social, reconhecer a existência de tendências e percepções distintas no interior deste debate é fundamental,

pois o reconhecimento acumulado em todo esse movimento, tem sido referência tanto para os estudos e pesquisas na área da assistência quanto para a tomada de decisões de gestores, trabalhadores e conselheiros de assistência na formulação e execução dessa política. A opção por uma perspectiva ou outra, culmina em diferentes respostas pelos operadores desta política às necessidades sociais da população.

Nossa sistematização neste capítulo objetivou evidenciar a existência de debates e contribuições do serviço social ao longo da luta pelo reconhecimento da assistência social como direito e como política pública no país. Cabe-nos agora investigar o quanto esse debate se fez presente no processo de reordenamento da PNAS (2004) e SUAS (2005) e o quanto influenciou na formatação dos conceitos de autonomia e protagonismo que aparecem no texto da política.

Capítulo 3 - Protagonismo e autonomia na PNAS(2004) e NOB/SUAS(2005): entre as orientações do Banco Mundial e a perspectiva do serviço social.

Os conceitos de autonomia e protagonismo foram inseridos na PNAS e NOB SUAS a partir do processo de reformulação da assistência social no Brasil em 2004 e 2005. Tal processo aconteceu em um momento em que o país foi fortemente orientado a incorporar os princípios de desenvolvimento social e humano no combate à pobreza na perspectiva do Banco Mundial como agenciador da política neoliberal.

A análise das perspectivas teóricas que norteiam estes conceitos na PNAS (2004) e NOB-SUAS (2005), objeto de nossa investigação, revela que apesar do novo texto trazer os conceitos de autonomia e protagonismo em contraponto às práticas pautadas na tutela e nas incapacidades dos seus destinatários, colocando-os num patamar de sujeitos de direitos, estes podem representar uma perspectiva que contém o velho ideal liberal de responsabilização dos indivíduos pela sua proteção.

No intuito de evidenciarmos este contexto, nos capítulos anteriores, descrevemos a construção dos direitos sociais no contexto mundial e brasileiro e neste, as especificidades da assistência enquanto direito social no Brasil e sua atual tendência à focalização na pobreza extrema em cumprimento às orientações do Banco Mundial.

Além disso, trouxemos à tona as contribuições do serviço social na luta pelo reconhecimento da assistência social como direito e como política pública como resultado da preocupação de docentes e pesquisadores da área em conceituar, analisar, problematizar e, sobretudo, contribuir para a transmutação dessa área que, no Brasil, nasce com características próprias do autoritarismo e clientelismo no campo dos direitos sociais.

Assim, buscando compreender melhor o papel atribuído a essa política no momento de sua reformulação e considerando a possível influência da perspectiva dos direitos sociais defendida pela categoria de assistentes sociais e da teoria liberal expressa nas orientações do Banco Mundial, neste capítulo revisitaremos o debate acerca do desenvolvimento dos conceitos vinculados ao marco teórico liberal, presentes nas orientações do Banco Mundial para as políticas sociais na América Latina e o debate do Serviço Social sobre a autonomia e protagonismo dos indivíduos sociais orientado pela teoria marxista, que teve no Conjunto CFESS/CRESS o principal interlocutor.

Com isso, pretendemos desvelar as perspectivas teóricas que sustentamos conceitos de autonomia e protagonismo como marcos orientadores da Política Nacional de Assistência Social.

3.1 Banco Mundial e combate a pobreza.

Segundo Mauriel (2008) o alívio da pobreza relacionado ao desenvolvimento mundial contemporâneo tem relação com o papel crescente das organizações internacionais na coordenação da economia capitalista e “nesse circuito institucional internacional as concepções normativas necessárias para garantir o ‘desenvolvimento’ ganharam forma e significado, com o Banco Mundial aparecendo, nessa história, como protagonista” (MAURIEL, 2008, p.120).

A autora aponta o Banco Mundial como referência e demonstração de como a teoria sobre desenvolvimento econômico ganhou terreno institucional e influenciou o desenvolvimento de ações de combate à pobreza nos países subdesenvolvidos.

Assim a partir dessa instituição, a política externa norte-americana e a institucionalização do sistema internacional foram canais de conformação dos horizontes da agenda de combate à pobreza em escala mundial atrelada à preocupação com a natureza daquilo que se considerou “desenvolvimento”. (MAURIEL, 2008).

Mas, segundo a autora, quando o Banco Mundial nasceu, em 1944, havia a intenção de que fosse um organismo multilateral cuja direção seria dada pelos diversos governos nacionais. Entretanto, os representantes nacionais que o desenharam não seguiram a teoria jurídica de que todos os Estados, pequenos e grandes, ricos e pobres, eram iguais, por isso, ao longo de sua existência seu pertencimento e controle foram direcionados pelos Estados Unidos. Com base nos relatórios da instituição, Mauriel (2008) reforça que as ações de enfrentamento à pobreza foram ignoradas por cerca de 25 anos, o que contrasta com os últimos anos em que a redução da pobreza torna-se seu principal objetivo.

Para Santos Junior (2010), quando o Banco Mundial deixa de ter como foco o financiamento da reconstrução da Europa e passa a financiar o desenvolvimento de países pobres, acreditava que o desenvolvimento de uma economia de mercado e a mudança na dinâmica da estrutura social levaria a uma maior participação dos cidadãos na vida pública e ao aumento da renda.

Assim, os padrões de bem-estar seriam alterados positivamente com a consolidação do processo de industrialização e de avanço do capitalismo que romperiam com as economias tradicionais em que a economia agrária resistia ao processo de industrialização, o que caracterizava o dualismo econômico. Foi esta crença que sustentou as transformações dos princípios teóricos estratégicos do Banco Mundial e seu envolvimento com as políticas sociais (SANTOS JUNIOR, 2010).

Segundo Santos Junior (2010), em 1968, uma pesquisa solicitada pelo então presidente do banco, Robert Macnamara, acerca dos impactos da ajuda externa, conclui que além dos aspectos infraestruturais e macroeconômicos, o desenvolvimento deveria privilegiar também as questões sociais. Assim, na década de 70, a pobreza passa a ser encarada como um dos principais entraves para o desenvolvimento e considerada um “infortúnio” que precisava ser superado.

É nessa lógica que o financiamento das necessidades sociais básicas e do alívio à pobreza passam a fazer parte de suas ações. Ou seja, os projetos de desenvolvimento econômico tinham que contemplar o crescimento econômico e a satisfação das necessidades humanas com padrões e condições mínimas de renda, saúde, educação, moradia, etc (SANTOS JUNIOR, 2010).

O autor chama atenção para o seguinte fato: o avanço no entendimento de que o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico se integravam para se complementarem, aperfeiçoando-se mutuamente, não significava reconhecer o acesso a bens e serviços públicos como direito social e nem a defesa de uma proposta de Estado Providência que preze pela distribuição de riquezas, renda e propriedade orientada para a justiça redistributiva, por

políticas sociais que reequilibrem a participação de cada indivíduo como membro que é da sociedade.

Mas, nos anos 80, sob nova gestão e após a crise do Petróleo, os pacotes e programas de ajustes estruturais e políticas de atendimento às necessidades sociais básicas foram vistos como um dos erros socialistas cometidos pelo Banco. Um relatório avaliando a eficiência dos ajustes estruturais chama a atenção para uma abordagem mais humana das questões econômicas em que a interferência na economia não deve privilegiar apenas aspectos restritos do mercado, mas também pessoas e grupos mais vulneráveis (SANTOS JUNIOR, 2010).

Segundo Santos Junior(2010), Conabler Fischer, novo presidente do banco, definiu o combate à pobreza como uma de suas metas e reorganizou a agenda social a partir de duas estratégias: a primeira era a confecção de programas voltados aos países e regiões periféricos com o objetivo de solucionar a pobreza e a segunda a extensão de programas de proteção social associados aos programas de ajustes estruturais.

O relatório Sub-Saharan África (1989), foi determinante para que nos anos 90 o banco defendesse uma política de ajuste estrutural de segunda geração que se traduziram em reformas institucionais. O relatório conclui que as pessoas comuns devem participar mais das decisões acerca das políticas. Integra-se a essas reformas os conceitos de governança, ou seja, a capacidade da sociedade se organizar e realizar suas demandas fora do ambiente estatal (SANTOS JUNIOR, 2010).

A principal proposta de reforma defendia a passagem do Estado de promotor a regulador da parceria público-privado. Assim, as demandas seriam encaminhadas ou para o mercado ou para o que viria a ser chamado de terceiro setor²¹, aquele que não é Estado e não é mercado, mas uma esfera

²¹ Para melhor compreensão do conceito, indicamos: MONTAÑO, Carlos. "Terceiro setore questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social". 2002.

que compreende um conjunto de entidades e organizações privadas que visam um fim público(SANTOS JUNIOR, 2010).

Para Santos Junior (2010), a partir desse direcionamento, inicia-se a defesa de que o sucesso das reformas econômicas e do Estado está associado a articulação do poder público com a sociedade civil como base da legitimidade dos governos nacionais. Ou seja, além de equilibrar as contas públicas, os Estados deviam atender interesses de grupos atingidos positiva ou negativamente. Para tanto, o Banco Mundial aponta a necessidade de instituições especiais que melhorem a eficiência dos mecanismos de participação popular no controle sobre a gestão pública.

Assim, na década de 90 e 2000, o banco atuará sob duas estratégias básicas: o acesso dos pobres a atividades que pudessem gerar renda e aumento de sua produtividade e o financiamento da assistência social sem que houvesse comprometimento do equilíbrio fiscal e orçamentário (SANTOS JUNIOR, 2010).

Tal perspectiva sugere que a solução para a pobreza centra-se no indivíduo e não na estrutura social e econômica e que caberia ao Estado garantir condições para que os pobres adquirissem títulos capazes de aumentar sua liberdade, pois a ampliação do empoderamento individual seria fundamental. Ou seja, o Estado deve propiciar a emancipação dos pobres garantindo-lhes bases adequadas como forma viável de integrá-los ao mercado e aumentar seus níveis de renda, entitulação e empoderamento (SANTOS JUNIOR, 2010).

Para Santos Junior (2010), o relatório de desenvolvimento social referente à 2000/2001, desloca a estratégia de redução da pobreza das políticas de geração de renda para o investimento em recursos que possibilitem o empoderamento e o entitulação individual. Segundo o Banco, os sistemas de proteção tinham a função de compensar os destituídos na tentativa de criar um ponto inicial em que mesmo os indivíduos mais pobres e vulneráveis poderiam participar de uma situação mais favorável.

Nesta perspectiva os programas de segunda geração incentivavam maior participação e influência das comunidades locais nas decisões do Estado, no intuito de aumentar a eficácia dos projetos. Ou seja, a sociedade civil é tida como um dos principais agentes da mudança nos países em desenvolvimento, mas, esse discurso foge ao debate da luta de classes (SANTOS JUNIOR, 2010).

O conceito de capital social é introduzido como ferramenta do desenvolvimento social e emancipação dos pobres e, neste sentido, o relatório sobre o desenvolvimento social defende que o Estado pode criar capital social ao desenvolver estratégias políticas que fortaleçam as instituições e estimulem a auto-organização social, pois os líderes dos projetos e da comunidade são essenciais.

Segundo Ugá (2003), é possível identificar a partir de análises das recomendações de combate à pobreza do Banco Mundial, uma teoria social implícita presente em seus relatórios que sugere por um lado um tipo específico de política social e por outro reafirma e descreve o mundo que sucedeu à crise do comunismo e do Estado de Bem-Estar Social. Neste sentido, vários estudos acerca da concepção de políticas sociais orientada pelo Banco Mundial apontam para Amartya Sen como principal preceptor.

Para Santos Junior (2010), observa-se nas recomendações do banco uma forte influência do economista Amartya Sen e sua obra “Desenvolvimento como liberdade” (2002) na defesa de um desenvolvimento fundamentado na eliminação de privações que limitem as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem ponderadamente sua condição de cidadão,

Segundo Mauriel (2008) Sen, caracterizou-se como a fonte teórica que fundamentou as propostas de reformas das políticas sociais na década de 90.

A autora reforça que sua influência faz parte de um processo de inflexão das ciências sociais que, na tentativa de esclarecer o conceito de pobreza, passa a desconfiar das alternativas coletivas para o seu enfrentamento, abrindo

caminho para as ideias liberais. Assim, uma vertente mais individualista das ciências sociais passa a influenciar as políticas públicas (MAURIEL, 2008).

Para melhor elucidação da concepção teórica que sustenta a proposta de combate à pobreza do Banco Mundial, aprofundaremos nossa análise junto a obra “Desenvolvimento como Liberdade”, além de partilharmos aqui de estudos já realizados acerca das concepções teóricas que sustentam as orientações do Banco Mundial para as políticas sociais nos países da América Latina, realizados por Ugá (2003) e Mauriel (2008).

3.1.1 A Influência de Amartya Sen sobre as principais orientações de combate a pobreza do Banco Mundial.

A obra de Amartya Sen baseia-se em conferências proferidas quando era membro da presidência do Banco Mundial em 1996 e possui o objetivo de propiciar uma discussão pública sobre o desenvolvimento e “as razões práticas que o fundamentam” evidenciando a relação intrínseca entre desenvolvimento e liberdade (SEN, 2000, p.11).

A análise do desenvolvimento proposta pelo autor leva em conta as liberdades dos indivíduos como componentes básicos. Neste sentido, defende que as pessoas devem ter expandidas as suas capacidades para viverem da forma como desejam. Capacidades essas que podem ser ampliadas pelas políticas públicas, ao mesmo tempo em que podem influenciá-las (SEN, 2000).

Sen (2000) apresenta duas diferentes razões para a defesa da importância essencial da liberdade individual no conceito de desenvolvimento.

Primeiro, na abordagem normativa usada neste livro, as liberdades individuais substantivas são consideradas essenciais. O êxito de uma sociedade deve ser avaliado, nesta visão, primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam [...] Ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é (1) importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e (2) importante porque favorece a possibilidade de a pessoa ter resultados valiosos [...] A segunda razão para considerar tão crucial a liberdade substantiva é que a liberdade é não apenas a avaliação do êxito e do fracasso, mas,

também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. (SEN, 2000, p 33).

Nessa perspectiva ressalta que o processo de desenvolvimento precisa eliminar as privações das pessoas para ampliar a sua liberdade humana, pois tais liberdades fazem parte do rico processo de desenvolvimento. Este seria o seu fim primordial ou papel constitutivo (SEN, 2000).

Mas, além do papel constitutivo de ampliar a liberdade humana o desenvolvimento possui também um papel instrumental. Tal papel se refere à capacidade de usufruirmos de algumas liberdades (diferentes tipos de direitos, oportunidades e entitamentos) que irão influenciar a promoção da liberdade humana. Assim, o autor caracteriza 05 liberdades instrumentais: 1) Liberdades Políticas, 2) Facilidades Econômicas, 3) Oportunidades Sociais, 4) Garantias de Transparências e 5) Segurança Protetora (SEN, 2000).

As Liberdades Políticas incluem os direitos civis e se referem a possibilidade de escolha dos governantes, fiscalização e críticas ao sistema, liberdade de expressão etc. *As Facilidades Econômicas* estão ligadas as oportunidades de utilização de recursos econômicos com fins de consumo, produção ou troca. *As Oportunidades Sociais* são aquelas ligadas ao estabelecimento de disposições nas áreas de saúde, educação e etc. que influenciam a liberdade substantiva que permite ao indivíduo viver melhor e participar melhor das decisões. *As Garantias de Transparência* estariam atreladas as necessidades de sinceridade ou a garantia de lidar uns com os outros de forma confiável. Por último, *a Segurança Protetora* é vista como necessária para que se proporcione a população uma rede de segurança social que impeça que tal população atinja nível de miséria que leve a fome e a morte.

Nesta última esfera o autor destaca:

[...] a segurança protetora inclui disposições institucionais *fixas*, como benefícios aos desempregados e suplemento de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crise de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda aos necessitados (SEN, 2000, p 52,).

Para o autor, além das liberdades instrumentais contribuírem para a capacidade geral dos indivíduos no intuito de que vivam mais livremente, também possuem a função de complementarem-se (SEN, 2000).

Sobre renda e capacidades, o autor não nega que a ausência de renda pode estar relacionada à privação das capacidades dos indivíduos, mas sua análise defende a existência de outras influências sobre a privação das capacidades básicas e as liberdades efetivas que desfrutamos. Mas, a pobreza não é vista simplesmente como uma questão de baixa renda (SEN, 2000).

Quanto a provisões públicas e incentivos, Sen (2002) destaca o problema do ônus fiscal do dispêndio público e dos incentivos, bem como, os efeitos que um sistema de custeio público pode produzir “desincentivando a iniciativa e distorcendo os esforços individuais” (SEN, 2000, p 155).

Qualquer transferência pura – a redistribuição de renda ou provisão gratuita de um serviço público – pode potencialmente ter um efeito sobre o sistema de incentivos da economia. Argumentou-se com particular veemência, por exemplo, que um generoso seguro desemprego pode enfraquecer nos desempregados a determinação de conseguir um emprego e que isso realmente ocorreu na Europa (SEN, 2000, p 155).

O autor reconhece que é difícil solucionar totalmente o que chama de *problema dos incentivos*, e diz que o grau de seus efeitos pode mudar de acordo com a natureza e critérios utilizados em sua concessão (SEN, 2000).

Neste sentido, apesar de seu conceito de pobreza superar a perspectiva de um enfoque restrito na baixa renda como elemento central na privação de capacidades básicas, o autor sugere que o critério renda pode ser complementado com critérios que levem em conta outros aspectos que privam a liberdade dos indivíduos para a elegibilidade do público a ser beneficiado com transferências e subsídios.

Assim, para a distribuição de renda e incentivos, propõe que haja primordialmente uma avaliação das capacidades das pessoas e de forma

complementar a avaliação da sua renda enquanto causa de privação (SEN, 2000).

O autor alerta que se a avaliação das capacidades se restringir a questão da renda, as informações seriam de fácil manipulação pelo público a ser beneficiado. Já a ausência de capacidades relacionadas a aspectos como acesso a saúde e educação, por exemplo, são dados mais evidentes (SEN, 2000).

Sen (2000) reforça que em todo o mundo a provisão dos recursos públicos tem-se direcionado aos testes de meio e defende que este fato é compreensível pela redução que acarreta ao ônus fiscal:

[...] Esse expediente reduz o ônus fiscal, e o mesmo montante de fundos públicos pode ser usado de maneira muito mais abrangente na assistência aos economicamente necessitados se for possível fazer os relativamente abastados pagarem pelos benefícios que recebem (ou induzi-los a dar uma contribuição significativa aos custos envolvidos) [...] (SEN, 2000, p 160).

Sobre democracia e sistema econômico o autor esclarece que é preciso considerar o impacto desse sistema e das liberdades políticas sobre a vida e a capacidade dos cidadãos.

[...] Os direitos políticos e civis dão as pessoas a oportunidade de chamar atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer diferença. Essa é uma parte do papel "instrumental" da democracia e das liberdades políticas [...] (SEN, 2000, p 178).

Para o autor, a democracia cria oportunidades que devem ser aproveitadas de forma positiva para que tenhamos o efeito desejado. Reconhece que sua realização não depende apenas de regras e procedimentos, mas da forma como são usadas pela população. Seu usufruto vai depender de fatores como por exemplo a força política de vários partidos, o dinamismo dos argumentos morais e o dinamismo da formação de valores (SEN, 2000).

Sen (2000) destaca que um sistema democrático é essencial no processo de

desenvolvimento pela sua importância intrínseca, por suas contribuições instrumentais e pelo seu papel construtivo na criação de valores e normas.

Sobre capital humano e capacidade humana, o autor realiza a seguinte distinção: o primeiro refere-se à atuação dos seres humanos para aumentar as possibilidades de produção e o segundo refere-se ao potencial das pessoas para levarem a vida que elas valorizam.

Dada as suas características pessoais, origens sociais, situação econômica e etc., uma pessoa tem o potencial para fazer (ou ser) determinada coisas que ela valoriza. A razão para valorizar essas coisas podem ser diretas (o funcionamento em questão pode enriquecer diretamente sua vida, tornando, por exemplo uma pessoa bem nutrida ou sadia) ou indireta (o funcionamento em questão, pode contribuir para aumentar a produção ou obter um melhor preço no mercado). A perspectiva do capital humano pode - em princípio- ser definida muito amplamente de modo a abranger ambos os tipos de valoração, mas é comumente definida – por convenção – sobretudo em termos de valor indireto: qualidades humanas que podem ser empregadas como capital na produção (do modo como se emprega o capital físico)(SEN, 2000p 332).

Segundo Sen (2000), a perspectiva da capacidade envolve um retorno a Adam Smith.

A fé de Smith no poder da educação e do aprendizado era singularmente forte. No debate ainda hoje em voga sobre os papéis respectivos do “inato” e do “adquirido”, Smith pôs-se inflexivelmente – e até mesmo dogmaticamente ao lado do adquirido. Com efeito, isso condiz perfeitamente com sua imensa confiança na possibilidade de melhorar as capacidades humanas [...](SEN, 2000, p.332).

Ao analisar os fundamentos teóricos de Amartya Sen, Ugá (2003)ressalta que para o autor, o aumento do capital humano é visto como um dos meios mais importantes para reduzir a pobreza, pois o principal “bem” que os pobres possuem é o tempo para trabalhar e a educação aumenta a produtividade desse bem.

A ideia presente seria, portanto, que, ao educar-se mais, o indivíduo torna-se mais apto a competir com outros por um emprego melhor no mercado e a conseqüentemente obter uma renda maior. Assim, haveria uma continua necessidade de ele buscar ser mais competitivo que os outros, por meio do aumento de sua ‘empregabilidade’ [...] o indivíduo integrado ao mercado define-se pelo fato de possuir capital humano (educação e saúde). Aqueles que não são munidos desse

tipo de capital são incapazes de atuar no mercado, ou seja, não conseguem ser autônomos para competir com os outros. Esses indivíduos configurariam a definição de 'pobres' com os quais o Estado deve preocupar-se, compensando-os com suas políticas sociais focalizadas de aumento de capital humano (UGÁ, 2003, p. 59).

Ugá (2003) pontua que quanto ao Estado, os relatórios do Banco Mundial propõem sua alteração e mudança a partir de reformas de suas funções e repasse dessas ao mercado. Seu papel seria restrito a construção de novas instituições que estimulem o melhor desempenho do mercado. Mas, por outro lado, o Estado deve complementar os mercados naqueles setores em que ao setor privado não interessa entrar.

Quanto aos trabalhadores, a autora destaca dois públicos distintos: de um lado os indivíduos que conseguem atuar no mercado e de outro os incapazes ou "pobres" dos quais o Estado deve cuidar com políticas residuais e focalizadas (UGÁ, 2003).

Assim, a redução da pobreza centra-se em duas estratégias: na identificação de políticas que estimulem novas oportunidades econômicas, aumentando o rendimento dos pobres. Isso feito, a fronteira da pobreza seria ultrapassada. A segunda estratégia de combate à pobreza está na necessidade do governo prestar serviços sociais (educação, saúde) aos pobres uma vez que estes serviços possibilitam o aumento do capital humano²² dos indivíduos (UGÁ, 2003).

Para Ugá (2003) a política orientada pelo Banco que têm como premissa as influências de Amartya Sen contribui para os esforços de destruição da democracia social alcançada com o Estado de Bem-Estar Social e reforça que, onde o WelfareState se consolidou, não houve total destruição da cidadania

²² "o conjunto das capacidades e conhecimentos dos indivíduos que, em conjunto com outras características pessoais e esforço despendido, aumentam as possibilidades de produção de bem-estar pessoal, social e económico" a partir da sistematização realizada por Silva (2010) In: SILVA, Sandra Sofia Brito da, Capital humano e capital social: construir capacidades para o desenvolvimento dos territórios. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. 2010.

social ainda que esta tenha sofrido abalos consideráveis, mas onde o WelfareState não foi implantando totalmente, este modelo de sociedade neoliberal pode penetrar muito mais facilmente e o conceito de pobreza vem causando um esvaziamento, enfraquecimento e até mesmo substituição do conceito de cidadania social vinculado à ideia de universalização de direitos.

Para Mauriel (2008), o elemento central nas análises de Sen refere-se a “pluralidade de motivações de escolha” onde as pessoas não podem ser avaliadas restritamente nos aspectos de seu bem-estar material, mas, na sua capacidade de valorizar algo e mover-se para alcançá-lo.

A perspectiva seniana de liberdade, que está presente no ‘aspecto da condição de agente’, permite incorporar a questão do pluralismo de bens e de situações heterogêneas da vida, mesmo entre os mais pobres. Com a recusa de ver o problema do bem-estar em termos de uma necessidade *a priori*, homogênea, e descritiva do que deve ser valorizado por cada um, ele consegue afastar a concepção de bem-estar presente nos arranjos teóricos sociais-democratas e beveridgianos, até bem pouco tempo hegemônicos nas concepções das políticas públicas (MAURIEL, 2008, p. 95).

Assim o bem-estar ganha uma conotação de valor individual, onde cada indivíduo pode concebê-lo de determinada forma. Para a autora, o poder de seus argumentos, parte de uma reorganização do pensamento liberal de Adam Smith, bem como, da forma como eles se adequam na realidade atual (MAURIEL, 2008).

Ao analisar a pobreza e a desigualdade, Sen (2000) inova quando transcende do *ter* (bens, renda) para o *ser* e *fazer* (pessoas) ao lançar a questão do que as pessoas são capazes de fazer com o bem que tem. Assim, Sen (2000) ao criar um novo nível de análise da desigualdade, realiza sua “manobra teórica” (MAURIEL, 2008).

Ao sair da dimensão da renda (do ter), dos bens, que traduzem uma situação externa dos indivíduos, que depende da estrutura de propriedade e do movimento da sociedade como um todo, e se concentrar na capacidade dos indivíduos (do ser e fazer), passa a considerar características agregadas às pessoas, e não mais algo exterior a elas. O foco está nas pessoas, no indivíduo e naquilo que pode realizar. Assim, uma nova visão se estabelece sobre o todo social (MAURIEL, 2008, p. 95).

A autora nos lembra de que a ideia de igualdade entre os homens, não é defendida por Sen (2000) uma vez que esta mascara as diferenças existentes entre eles e ao assim fazê-lo, podemos não estar agindo de forma justa. Nessa perspectiva o conceito de justiça social abarca a igualdade de vantagens individuais ou igualdade de capacidades. Ou seja, todos devem ser iguais, não na renda que possuem, mas, nas capacidades (MAURIEL, 2008).

As análises de Mauriel (2008) contribuem para elucidar como o raciocínio de Sen (2000) acerca do desenvolvimento como eliminação de privações de liberdade se conecta as orientações de combate à pobreza do Banco Mundial.

Se pensarmos, seguindo o raciocínio de Sen, que desenvolvimento significa um processo de eliminação das privações de liberdade e ampliação das liberdades substantivas de diferentes tipos, subdesenvolvimentos equivale à privação de liberdade. E a forma de privação mais recorrente no mundo contemporâneo é a pobreza (MAURIEL, 2008, p. 101).

Mas, segundo a autora, o enfoque de Sen (2000) sobre a pobreza carrega em si outras funções para as políticas públicas, uma vez que a renda não é determinante e sim a capacidade do indivíduo. Assim, a política pública não carece de viés redistributivo, mas, sim de ações que ampliem às capacidades para que os indivíduos mais preparados alcancem renda a partir de esforço próprio (MAURIEL, 2008).

Assim, os bens públicos devem possibilitar a ampliação das capacidades e liberdades e a transferência de renda deve ser utilizada como última alternativa (nas situações de crises de fome coletivas e desemprego em massa), pois esta última traz em si o enfoque da renda e não das capacidades. Nas palavras do autor: “Uma verdadeira ‘política de combate às privações’ deve permitir que o indivíduo consiga sua própria renda combatendo as deficiências de capacidades e não de renda” (MAURIEL, 2008, p. 109).

A autora enfatiza ainda, a crítica de Sen acerca dos “serviços universais”, pois estes não levam em conta as diferenças entre ricos e pobres. Isso porque, Amartya Sen defende que as provisões sociais deveriam ter ações focalizadas

em um público específico com dificuldades identificadas tanto pela questão da eficiência, quanto pela garantia do aumento de capacidades daqueles que mais precisam (MAURIEL, 2008).

Sobre Fome, Pobreza e Democracia, Mauriel (2008) enfatiza que a primeira constantemente permeia o debate de Sen:

Sob o patamar analítico das capacidades e liberdade, Sen nos mostra que não é o mercado que distribui desigualmente os alimentos, é a pessoa que 'perde' sua capacidade para adquiri-los, pois o enfoque tem de ser sobre o poder econômico e liberdade substantiva dos indivíduos e famílias para comprar alimento suficiente, e não sobre a quantidade de alimento disponível no país em questão, pois já foi mais do que comprovado que a fome não ocorre por escassez (MAURIEL, 2008, p. 113).

Segundo Mauriel, na obra *Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation* Sen discorre sobre as habilidades de uma pessoa para prevenir a fome e a inanição, faz menção ao seu "Mapa de entitulação". No mapa de entitulação a posição que uma pessoa ocupa na estrutura da sociedade irá determinar a sua possibilidade de realizar trocas a partir de sua condição econômica, sua relação com a propriedade e pela força de trabalho (MAURIEL, 2008).

A autora esclarece que alguns desses entituleamentos estão relacionados a capacidade dos indivíduos encontrarem e permanecerem em um posto de trabalho, a capacidade dos indivíduos produzirem serviços para trocarem por produtos, os benefícios de seguridade social que podem usufruir dentre outros (MAURIEL, 2008).

Mas, na perspectiva do "desenvolvimento como liberdade" fome e pobreza estão ligadas a "condição de agente" dos indivíduos conforme já retratado aqui. "A questão central reside no papel das pessoas como agentes na causa e sustentação das fomes coletivas e pobreza e fome endêmicas" (MAURIEL, 2008, p. 116).

No que tange à democracia, Mauriel (2008) ressalta que na obra de Sen, seu fortalecimento aparece como elemento fundamental para o processo de desenvolvimento em três aspectos: 1) sua importância essencial atrelada

acapacidade de participação social e política dos indivíduos expressas nos direitos civis e políticos; 2) a contribuição instrumental que ela proporciona a escuta das demandas das pessoas e 3) sua função de criar valores e normas e priorização das necessidades num dado contexto. Contudo, reforça que para Sen a existência das instituições democráticas por si só não são suficientes, importa mais a participação efetiva dos indivíduos (MAURIEL, 2008).

Sobre o fenômeno da Globalização a autora ressalta que para Sen, trata-se de um processo que não há como esquivar-se. Sendo possível aproveitarmos seus benefícios proporcionando para aqueles que não são capazes de acompanhar tal processo, os “perdedores”, uma “compensação” que está na igualdade de oportunidades culturais e econômicas (MAURIEL, 2008).

A equidade de oportunidades culturais e econômicas é essencial para o bom funcionamento do mercado no contexto atual, pois a inovação tecnológica em alta velocidade é um componente inerente à realidade social, exigindo que as pessoas possuam um grau mínimo de cultura e educação para seu consumo e utilização [...] (MAURIEL, 2008, p. 118).

Neste sentido, Mauriel (2008) destaca que Sen não defende a perspectiva “darwinista” que privilegia os indivíduos que se adaptam da melhor forma e sobrevivem ao processo de globalização, pois a sociedade deve ter liberdade de escolha sobre a melhor forma de viver (MAURIEL, 2008).

Mauriel (2008) conclui que o pensamento de Sen, não só possui um elevado grau de “sofisticação intelectual” que se harmoniza com a conjuntura social, econômica e política da atualidade, mas também propicia a elaboração de políticas de desenvolvimento que não prescindem fundamentalmente do envolvimento do Estado como no Welfare State. Por conceber desenvolvimento como algo individual e não coletivo, não há necessidade de “pacto social”. Nessa perspectiva, as políticas públicas não requerem uma ordem única, não devem ser universais e sim pontuais e específicas.

De acordo com a autora a inflexão no trato dado à pobreza, da renda às capacidades, desconsidera as desigualdades acarretadas pelo sistema

ênfatizando as características individuais. Contudo, para Mauriel (2008) não se trata de uma estratégia política e sim de princípios nos quais o indivíduo é colocado no centro da análise sobre pobreza e desigualdade (MAURIEL, 2008).

Trata-se do funcionamento não da estrutura social, mas do “funcionamento das pessoas”, de como valorizam suas escolhas. Assim, as políticas públicas passam a ser uma forma de compensação de desvantagens das capacidades e deixam de representar uma possibilidade de alteração da estrutura de propriedade (MAURIEL, 2008).

Para a autora, ao explicar e reproduzir a realidade atual a partir de seus fundamentos teóricos Sen propicia que o pensamento liberal ganhe novo reconhecimento. Por esse motivo, diante de uma proposta de Estado que complemente as funções do mercado, suas ideias tornam-se os pressupostos teóricos ideais para conformar as políticas sociais na atualidade.

Assim, sua teoria serve de justificativa ao modelo de políticas de combate a pobreza e orienta os comportamentos individuais e coletivos tanto em países centrais quanto periféricos (MAURIEL, 2008).

[...] Sen consegue explicar as questões centrais do antigo paradigma liberal de forma mais convincente, pois dá conta das falhas e silêncios em relação à dinâmica social, à desigualdade e à pobreza. Sen nos apresenta um outro ‘mundo possível’, aquele que cada um pode construir individualmente. Nesse mundo o bem-estar passa a ser uma questão de opção individual, que se pode escolher e adquirir no mercado – organização da qual não podemos prescindir por causa de nosso próprio bem. Nesse ‘novo paradigma liberal’ as políticas públicas sociais tem uma importância central, elas se tornam uma aliada do mercado e não uma forma de proteção contra ele [...] (MAURIEL, 2008, p. 125).

Para a elaboração das políticas públicas, Mauriel (2008) ressalta que as propostas de investimento em saúde, educação, combate às privações, aumento da democracia e participação, fortalecimento das mulheres como atores sociais formuladas a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1990, estão atreladas ao princípio do desenvolvimento humano como aumento das

liberdades, e tornou-se o fundamento das explicações e recomendações dos organismos multilaterais para a área social (MAURIEL, 2008).

Além disso, a criação em 1999 do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e outras ações incorporadas ao ideário do Banco Mundial conforme apontam o relatório de 2001, demonstram a tendência de hegemonia dessas ideias por um período de tempo considerável (MAURIEL, 2008).

Ao analisar a influência teórica de Amartya Sen nas orientações para as políticas sociais do Banco Mundial identificamos o forte viés no aumento das capacidades e liberdades dos indivíduos como forma de enfrentamento à pobreza.

Cabe-nos agora apresentar de que forma os conceitos de autonomia e protagonismo presentes na PNAS (2004) e NOB (2005) possam ter sido influenciados, por essas orientações. Para tanto usamos como referência os documentos dessa instituição recorrentes nas análises de Mauriel (2008), Teixeira (2010), Ugá (2010) e Santos Junior (2010) acerca das Políticas Sociais orientadas pelo Banco aos países da América Latina entre 2000 e 2004. A escolha do período se deu por coincidir com o período que antecede a reestruturação da PNAS (2004) e NOB SUAS (2005). Assim chegamos aos seguintes relatórios:

- O Relatório “Vozes dos Pobres: Brasil/Relatório Nacional”, 2000;
- O Relatório “O Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana” Volume I de Março de 2001;
- Relatório “Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará/O Desafio da Modernização Inclusiva” de Abril de 2003;
- O Relatório “Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexão e perspectiva” de outubro de 2004.

O Relatório “Vozes dos Pobres: Brasil/Relatório Nacional” é um estudo de caso com o objetivo de propiciar a discussão da pobreza entre pessoas de diferentes países, contribuindo para a definição de conteúdos e conceitos que informarão o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 sobre Pobreza e Desenvolvimento.

Com metodologia participativa e qualitativa, o estudo fundamenta-se na perspectiva da multidimensionalidade do fenômeno da pobreza. Ou seja, não restringe a pobreza aos indicadores econômicos.

Os dados foram coletados de forma a permitir que os indivíduos pobres pudessem expressar suas opiniões sobre a experiência da pobreza e sobre suas respostas a essa experiência. A análise é apresentada de forma a capturar essa experiência e, portanto, está fortemente ancorada nos discursos e narrativas dos participantes (BANCO MUNDIAL, 2000 p.8).

Segundo dados do relatório, os conceitos de bem-estar e qualidade de vida apresentaram variações dentre os participantes da pesquisa. Mas houve uma evidente percepção de pobreza como falta de empoderamento, segurança e incapacidade de controle dos indivíduos sobre suas vidas.

[...]As pessoas tenderam a relacionar pobreza e falta de empoderamento, e a associar bem estar à segurança e ao exercício de controle sobre suas vidas. Uma mulher da comunidade da Borborema estabeleceu uma clara relação entre poder, controle e riqueza, afirmando: “o rico é o que diz: “vou fazer e faz”. O pobre, ao contrário, não pode desenvolver suas potencialidades e capacidades (BANCO MUNDIAL, 2000 p.23).

O sentimento de “exclusão” também é evidenciado pelo relatório.

Nos diversos relatórios da comunidade existem evidências de que os pobres se sentem excluídos da sociedade, ou olhados de cima para baixo, ou ainda excluídos da participação ativa na vida da comunidade e dos processos decisórios [...] Os indivíduos expressaram ressentimentos para com a sociedade e se sentem excluídos da mesma. Um tema recorrente foi o estigma da pobreza e suas associações com o comportamento desviante. No que se refere ao tema exclusão social, os participantes mencionaram que o forte grau de exclusão à que estão submetidos se reflete no tipo de assistência recebida pelas instituições públicas. Estas, usualmente, incluem unidades de assistência à saúde, onde eles não são atendidos com atenção e respeito; escolas públicas, quando eles

tentam matricular seus filhos e não conseguem; ou ainda, quando eles não encontram possibilidades de encontrar um emprego para sobreviver com dignidade (BANCO MUNDIAL, 2000 p.32).

Quanto às possibilidades de “saída” da condição de pobreza as pessoas apontam para a educação e o emprego como alternativas. A partir das percepções elencadas o relatório apresenta algumas considerações e recomendações para as políticas sociais dentre as quais se evidenciam:

- A necessidade de se trabalhar a questão da violência e da segurança pública nas comunidades;
- A necessidade de fortalecimento das instituições e de mecanismos de responsabilização no nível local;
- A necessidade de garantia de continuidade aos programas de nível local e federal, que são bem desempenhadas e avaliadas de forma positiva pelas comunidades;
- A necessidade de busca pela qualidade da provisão de serviços.

Nas orientações do Relatório, reitera-se a relação entre **pobreza e ausência de capacidades e empoderamento**.

O relatório “O Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana” Volume I de Março de 2001, foi subsidiado por várias pesquisas e relatórios realizados de 1996 à 1998 tais como a PPV, Pesquisa sobre Padrões de Vida e PNAD, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

O mesmo destaca três mensagens centrais: a primeira é a progressão que o Brasil alcançou em suas políticas sociais e indicadores sociais principalmente na saúde e na educação, estando no “rumo certo” e com políticas “promissoras” em andamento; a segunda é de que a pobreza ainda atinge níveis “inaceitáveis” principalmente na região Nordeste e áreas rurais e pequenas áreas urbanas ao mesmo tempo em que os grandes centros urbanos demandam maior atenção; e a última mensagem central é de que se tomar as medidas necessárias, o país poderá até 2012 reduzir em 50% a pobreza extrema. Nesse sentido, o relatório recomenda estratégias para que tal meta

obtenha êxito (BANCO MUNDIAL, 2001).

Partindo desses pressupostos, as orientações constantes no relatório se fundamentam nos aspectos referentes à retomada de crescimento econômico, capacidade e fortalecimento dos recursos dos pobres; maior proteção para os pobres e Inclusão social e maior participação dos mesmos.

[...] Semelhantemente à estratégia proposta pelo Banco Mundial para redução da pobreza em âmbito internacional, contida no seu Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 2000/1, a estratégia aqui proposta inclui: a) Oportunidade: retomada e aceleração do crescimento econômico. O crescimento econômico baseado na estabilidade econômica e fiscal criaria oportunidades econômicas para os pobres. b) Capacidade: fortalecimento e valorização dos recursos dos pobres. Os recursos dos pobres ficariam mais valorizados mediante uma melhoria na educação, na saúde, nos serviços físicos e urbanos, e no capital físico. Os pobres que tiverem mais ativos poderão aproveitar melhor as oportunidades econômicas. c) Segurança: maior proteção para os pobres. A segurança dos pobres pode ser aumentada mediante mecanismos efetivos de seguro social e uma rede básica de segurança social. Mecanismos mais efetivos de seguro social e uma rede básica de segurança social ajudariam os pobres a administrar os riscos decorrentes de choques adversos no âmbito do indivíduo ou de toda a economia. d) Inclusão social: maior participação dos pobres. Uma maior inclusão social pressupõe participação e acesso a instituições sociais e processos de tomada de decisão. Além disso, uma maior inclusão social requer reformas regulatórias que ajudem a superar a exclusão que os pobres de fato sofrem em relação a certos mercados formais (BANCO MUNDIAL, 2001, p.12).

Ao longo do documento, se fazem presentes os ideais de **aumento das capacidades dos pobres e de inclusão social dos mesmos via mecanismos de participação**, como estratégia de redução da pobreza.

Quanto ao aumento das capacidades o relatório afirma “Investimentos sociais eficientes criam oportunidade para que as pessoas possam deixar a pobreza para trás definitivamente”. Afirma ainda que tais investimentos se referem à Educação e Saúde Básica, Serviços Urbanos e Habitação e Programas de Microcrédito uma vez que essas políticas constituem recursos importantes e fortalecem o capital humano dos pobres com conseqüente aumento de renda (BANCO MUNDIAL, 2001).

Quanto à inclusão social dos pobres e sua representação e participação nos processos de tomada de decisão como dimensões importantes na redução da pobreza, o relatório enfatiza uma participação com vistas a redução dos custos das políticas sociais:

[...] A participação é fundamental para se poder conhecer as demandas dos pobres. É por isso que processos participativos, destinados a escolher prioridades, são tão importantes para se poder assegurar políticas sociais que atendam às necessidades dos beneficiários. A participação pode reduzir significativamente o custo das políticas em diversas áreas. Contribuições em espécie feitas pelos beneficiários, participação de ONGs, fiscalização de empreiteiros e aquisições feitas por associações comunitárias, podem reduzir custos significativamente. Em segundo lugar, uma participação genuína pode estimular o desenvolvimento do capital social que, por sua vez, pode capacitar os pobres a elevarem seu bem-estar além do que a intervenção específica poderia fazer. O Brasil já tem bastante experiência com projetos por associações comunitárias ou outros grupos locais como conselhos de escola. Este último modelo já foi adotado em projetos de redução de pobreza rural, financiados pelo Banco, e em projetos de melhorias de escolas. Essas iniciativas poderiam também servir de referência para políticas e projetos urbanos (BANCO MUNDIAL, 2001, p.23-24).

Ao apresentar o resumo da Reforma nas Políticas, o relatório afirma que os principais elementos presentes na proposta de estratégias de redução da pobreza são:

[...]o crescimento sustentado baseado no ajuste fiscal, a continuação das maciças reformas em andamento, destinadas a melhorar a quantidade e a qualidade da educação, e um esforço mais intenso para melhorar a qualidade e a focalização das despesas sociais em geral (BANCO MUNDIAL, 2001, p.30).

No resumo das áreas de política que integram a proposta de redução da pobreza, verifica-se que as políticas de Assistência social e de Previdência são sinalizadas como políticas responsáveis por ofertar proteção “contra efeitos da pobreza estrutural” com potencial de reduzir a pobreza crônica.

Entre as tarefas postas fundamentadas na focalização, caberá à assistência social a criação de registro de beneficiários da assistência social e a expansão dos programas de transferência de renda, tipo o *Bolsa Escola* (BANCO MUNDIAL, 2001).

Já o relatório “Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará/O Desafio da Modernização Inclusiva” de Abril de 2003 foi elaborado em conjunto pelo Governo do Ceará e o Banco Mundial a partir de solicitação do Governo do Ceará que passou a se questionar acerca da existência do alto índice de miséria naquele estado, mesmo com as iniciativas existentes a favor do desenvolvimento, e ainda sobre quais ações poderiam ser planejadas para o futuro.

Propondo-se a responder a essas questões, o relatório demonstra com base nos índices de analfabetismo, mortalidade, escolarização dentre outros, a redução da pobreza em várias dimensões no Estado do Ceará.

Tem ocorrido um grande progresso em muitas dimensões do bem estar da população, inclusive os pobres, principalmente na saúde e educação. No entanto, as privações persistem, especialmente, em termos de pobreza e desigualdade. Esse fato foi ainda mais acentuado pelo início antecipado da seca em 2001, que ameaçou a sobrevivência de algumas das famílias cearenses mais pobres (BANCO MUNDIAL, 2003, p.13).

Contudo, ressalta que apenas o crescimento de forma isolada não será suficiente para o combate à pobreza. Assim propõe um esforço conjunto em quatro aspectos: A busca por um nível mais igualitário de crescimento da renda e do emprego; o desenvolvimento da qualificação profissional de forma mais uniforme com elevação dos padrões das escolas que os pobres frequentam; a programação de transferências redistributivas de renda para os pobres e indigentes de forma a contribuir para o aumento do capital humano como, por exemplo, o Programa Bolsa Escola e o fortalecimento das mudanças institucionais para tratar das ineficiências e apropriações locais indevidas com o foco nas pessoas excluídas socialmente (BANCO MUNDIAL, 2003).

Assim como os demais, as orientações de combate à pobreza fazem menção **à necessidade de capacitação dos pobres para o aumento do capital humano.**

Embora o avanço tenha sido expressivo, permanece o desafio para reduzir a defasagem histórica, enfrentar as persistentes desigualdades na qualificação profissional e na saúde, e aprimorar a

capacitação do capital humano de modo a atender às novas demandas (BANCO MUNDIAL, 2003, p.21).

Neste sentido, para fomentar o capital humano é necessária a permanência nas escolas de crianças e jovens pobres da área rural e urbana e o desenvolvimento da primeira infância (crianças de 0 à 06 anos) de forma condicionada a Transferência de Renda.

O impacto do programa Bolsa Escola sobre a pobreza no Ceará poderia ser potencialmente ampliado por meio de um financiamento complementar do Estado, para aumentar os benefícios e/ou sua cobertura. Como mostra a Tabela 5, um maior impacto marginal sobre a pobreza - em particular sobre a indigência - pode ser obtido por um aumento do valor do benefício, contudo uma redução ainda mais significativa tanto da pobreza como da indigência pode ser alcançada mediante a ampliação da cobertura do benefício a todas as famílias com crianças (BANCO MUNDIAL, 2003, p.53).

O Relatório "Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexão e perspectiva" de outubro de 2004, foi preparado para as Reuniões anuais de 2004 do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

O documento chama atenção para o fato de que tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento não conseguiram cumprir os compromissos assumidos para o desenvolvimento.

Neste sentido, o relatório descreve e analisa as alterações ocorridas quanto ao pensamento e a prática do desenvolvimento nos últimos 10 anos e evidencia que apesar da existência de redução da pobreza e avanços contínuos nos indicadores sociais, a distribuição desses avanços é altamente desigual. E, por último, aponta tarefas urgentes a serem seguidas para os países em desenvolvimento.

Dentre as tarefas, destacam-se os seguintes pontos nas orientações aos países em desenvolvimento: atuar mais no combate à corrupção, melhoria do ambiente de investimento, prestação de serviços sociais de forma eficiente e eficaz e no **empoderamento** de toda a população e avanço na direção do livre comércio.

Observamos que nos documentos do Banco Mundial analisados aqui, há uma prevalência das orientações acerca do aumento das capacidades dos pobres e de seu capital humano e social como importantes aspectos para a redução da pobreza e empoderamento dos pobres, conforme evidenciam as análises de Mauriel (2008), Teixeira (2010), Ugá e Santos Junior (2010).

3.2 O debate do serviço social e as orientações do conjunto CFESS/CRESS: autonomia e protagonismo em uma perspectiva de direitos.

Como já exposto no capítulo 2, o debate do serviço social acerca da política de assistência social orientado por uma perspectiva de direito, teve início apenas a partir dos anos 80 quando essa passa a ser analisada como espaço contraditório e concebida como possível campo para a efetivação de direitos.

Isso porque, a partir de meados dos anos 80, parte dessa corrente inserida nas universidades brasileiras, começa a problematizar o papel do Estado e das políticas numa perspectiva mais ampla, visualizando-o como “arena de conflitos” e espaço da luta de classes. Assim, a assistência passa a ser encarada como política pública capaz de garantir direitos e a não se restringir a ações clientelistas, desmobilizadoras e assistencialistas, reconhecendo a presença de um caráter contraditório e suas possibilidades de ampliar direitos no Estado democrático (BOSCHETTI, 2003).

Neste sentido, para o serviço social orientado pela perspectiva marxista, a assistência é considerada como campo que compreende as tensões entre as necessidades sociais da população trabalhadora e os interesses econômicos das classes dominantes. É com esse viés que pretendemos aqui, nos aproximar do debate do serviço social acerca do protagonismo e da autonomia dos usuários da assistência social.

Ao recorrermos à produção teórica do serviço social para analisar os conceitos de autonomia e protagonismo dos usuários da política de assistência social,

não encontramos uma ampla literatura aprofundada sobre o tema. Verificamos contudo, que o conceito é citado em várias produções do serviço social como contraposição às práticas que contribuem para a reprodução de sujeitos subalternos e tutelados que remetem a uma cultura de não direito.

Nesse âmbito é importante demarcar que a perspectiva de direitos defendida pelo serviço social, sugere respostas e intervenções sociais que se opõem a individualização das demandas da população e não se coadunam com práticas que qualificam e “empoderam” os sujeitos para cuidarem de si mesmos. Pelo contrário, na perspectiva dos direitos, as demandas são coletivizadas para que sejam atendidas através da consolidação do acesso e ampliação das políticas públicas que se caracterizam como dever do Estado.

Couto; Yazbek; Silva e Silva; Raichelis (2010) ao trazerem à tona, os dados da pesquisa “O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma realidade em movimento” problematizam os aspectos relacionados à relação da assistência com seus usuários e ressaltam:

[...] Não se resolve desigualdade com o desenvolvimento de potencialidades individuais ou familiares. Não se trata de “equipar” os sujeitos, nem de descobrir suas “potencialidades” como trabalham alguns autores. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de reconhecer que há um campo de atuação importante que atende as necessidades sociais da população e que trabalha-las como direitos de cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz. (COUTO; YAZBEK; SILVA E SILVA; RAICHELIS, 2010, p.50).

Tal reflexão não só evidencia de maneira esclarecedora a ação da política de assistência na perspectiva dos direitos, mas demarca a distinção entre a perspectiva dos direitos sociais e a perspectiva liberal que responsabiliza os sujeitos.

É nessa perspectiva que identificamos os conceitos de autonomia e protagonismo numa perspectiva dos direitos sociais. Para tanto, iniciaremos aqui pelo debate realizado pela Professora Maria Carmelita Yazbekna obra “Classes subalternas e Assistência Social” publicada em 1993, em que a autora

reflete acerca da condição subalterna dos usuários dessa política em nosso país.

O objetivo da obra é o entendimento do impacto das ações assistenciais na vida das classes subalternas que demandam o atendimento de suas necessidades, bem como seu reconhecimento. Dentre os questionamentos feitos pela autora destaca-se a possibilidade da assistência como espaço de alcance do protagonismo para os subalternos.

O sentido da categoria subalterno fundamenta-se no pensamento gramsciano. Para a autora, a subalternidade compõe o mundo dos dominados, dos explorados e excluídos seja nos aspectos social, econômico e/ou político. “[...] Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou da direção através das relações-políticas sociais em que predominam os interesses dos que detêm o poder econômico e da decisão política” (YAZBEK, 2009, p. 26).

Segundo a autora, a construção dos projetos das classes subalternas, ao longo da história, se funda em interesses estranhos aos seus, mas, que a eles são atribuídos. Assim, aceitam a dominação através dos mecanismos de reprodução e difusão dos interesses das classes dominantes que os legitimam como interesse de toda a sociedade (YAZBEK, 2009).

Ao realizar a análise das relações de dominação do ponto de vista político e ideológico, traz as reflexões de Almeida (1990), que situa o Estado como instituição de ordem e autoridade superior sobre a sociedade civil. [...] Nesse sentido, através de seu ‘monopólio de instituições’, o Estado ajuda a manter e a reproduzir as estruturas da sociedade a partir da ótica dos interesses dominantes (YAZBEK, 2009, pg. 26).

Mas reconhece que tanto a sociedade civil quanto o Estado, são resultados de relações sociais contraditórias que criam instituições e políticas para atenderem as demandas sociais e políticas da sociedade (YAZBEK, 2009).

Neste sentido, cita os movimentos sociais, os partidos políticos, as lutas sociais e as ações cotidianas de questionamentos e resistência da população como expressão da busca por suplantação da subalternidade, uma vez que representam demandas por cidadania e por atribuir aos seus interlocutores um protagonismo nas relações sociais que criam (YAZBEK, 2009).

Observamos, uma conceituação de protagonismo em oposição ao conceito de subalternidade. A autora reforça essa perspectiva ao falar da construção de um projeto a partir dos interesses das classes subalternas, ou da *cidadania dos subalternos* quando estes se tornam conscientes de sua condição:

Nesse processo, a coletividade criada pela consciência de que são 'iguais' na pobreza, na exclusão e na subalternidade coloca a questão da cidadania dos subalternos em um novo patamar: na perspectiva de sua constituição como *sujeitos políticos, portadores de um projeto de classe*. Ao adquirir visibilidade, conquistar direitos e protagonismo social, as classes subalternas avançam no processo de ruptura com a condição subalterna e na condição de uma outra cultura em que prevaleçam os seus interesses de classe (YAZBEK, 2009, pg. 27-28).

A autora faz referência a Mota (1991) ao esclarecer que a cidadania dos subalternos, não se trata de uma cidadania constituída pela ordem estabelecida pautada pela conciliação de interesses onde “assistidos” são transformados em “cidadãos” como enfrentamento às causas da desigualdade (YAZBEK, 2009).

Ainda sobre o protagonismo das classes subalternas, Yazbek (2009) recorre a Sposati (2002) que ao refletir sobre a extinção da “cultura da tutela” sugere a ampliação das condições de protagonismo dos cidadãos, por maiores que sejam as limitações lhe impostas e a partir disso traz à tona o caráter pedagógico da assistência na direção dos interesses das classes subalternas (YAZBEK, 2009).

É importante ressaltar que o conceito de pobreza que permeia o trabalho de Yazbek (2009) se coloca no âmbito das relações que compõem o sistema capitalista onde acumulação e miséria coexistem.

[...] a pobreza é abordada como expressão direta das relações vigentes na sociedade. É produto dessas relações que, na sociedade

brasileira, produzem e reproduzem a pobreza enquanto tal, quer no plano socioeconômico, quer no plano político, constituindo múltiplos mecanismos que “fixam” os “pobres” em seu lugar social na sociedade. [...] De qualquer modo, a noção põe em evidência aqueles que, de forma permanente ou transitória, estão privados de um mínimo de bens ou mercadorias necessárias a sua conservação e reprodução social. (YAZBEK, 2009, p.31-32).

Segundo a autora, apesar dos vários parâmetros utilizados como seus determinantes empíricos, a não participação no usufruto da riqueza socialmente produzida é um dos principais aspectos que a define (YAZBEK, 2009).

Mas, o conceito de pobreza também é concebido pela autora numa perspectiva de ausência de direitos que traz novos desafios à assistência social. Ao realizar esta afirmação se referencia em Martins (1991).

[...] É importante ainda considerar que a pobreza não é apenas uma categoria econômica, não se expressa apenas pelas carências de bens materiais. Pobreza é também uma categoria política que se traduz pela “carência de direitos, de possibilidades, de esperança” (Martins, 1991:15). Esta face da pobreza suscita novos desafios à gestão estatal dos processos de inclusão/exclusão social dos subalternos e, particularmente, à assistência social, historicamente campo dos excluídos (YAZBEK, 2009, p.32).

A partir desses fundamentos, a autora evidencia em sua abordagem os impactos da política de assistência social, dentre eles a possibilidade de se constituir como espaço de protagonismo das classes subalternas, a partir da representação que possuem de suas privações e do lugar que ocupam na estrutura social.

A análise se deu a partir dos relatos de sete sujeitos da pesquisa que apresentam em comum “a *experiência da pobreza, identidades construídas na carência*” (YAZBEK, 2009, p.95). Dentro do resultado evidenciado e problematizado pela autora, nos ateremos aqui, àqueles que fazem referência a questões relativas ao protagonismo dos usuários.

Neste aspecto, a autora afirma que “[...] As ações assistenciais podem significar tanto a tutela e a reiteração da subalternidade, quanto um lugar de

reconhecimento e de acesso ao protagonismo. E mais ainda, pode ser tudo isso junto” (YAZBEK, 2009, p.146).

Yazbek (2009) afirma haver dois lados da assistência: um que se refere a prestação de serviços e outro voltado à ação sócio-educativa e reforça esse caráter ao analisar os relatos dos sujeitos entrevistados. Segundo a autora, em seis depoimentos prevaleceram a percepção da assistência a partir de auxílios imediatos, pontuais e compensatórios para atendimento das privações materiais. Apenas uma entrevistada concebeu a assistência para além da oferta de benefícios materiais e a reconheceu como apoio às suas lutas.

Diante disso a autora afirma que essa é uma expressão da contradição presente na assistência. Por um lado, política regulatória, com caráter compensatório e ao mesmo tempo lugar de reconhecimento e apoio às lutas da população (YAZBEK, 2009).

Para Yazbek (2009) os usuários da assistência encontram muitas vezes nos serviços assistenciais um espaço de seu reconhecimento na sociedade. O reconhecimento da condição de exclusão e subalternidade em que se encontra também revela seu lugar na sociedade. Já as dificuldades cotidianas, sua resistência e sua luta são evidenciados como busca de protagonismo.

[...] Presentes na trama das relações sociais, por seu “desamparo”, suas carências, sua necessidade de ser assistido e suas formas de resistência, constroem, nesta tensão entre a exclusão e a luta pela vida, uma representação de si mesmos marcada pela condição subalterna, mas também pelo enfrentamento da subalternidade e pela busca de um protagonismo (YAZBEK, 2009, p.168).

Vemos mais uma vez a apresentação do conceito de protagonismo em contraposição à subalternidade. Yazbek (2009) enfatiza também uma pobreza da classe subalterna relativa ao conhecimento e compreensão da dinâmica da sociedade capitalista e de sua condição nessa sociedade.

A autora reconhece que essa não é uma tarefa simples. A começar pelo processo de inserção nos serviços assistenciais que muitas vezes representa

sua desqualificação e sua rotulação enquanto necessitados, com atendimento moralizante e sem correlação com a perspectiva de direitos, mas como ajuda e benevolência do Estado (YAZBEK, 2009).

Para a autora essa é a função adaptadora e produtora de alienação da assistência “[...] A alienação que torna os indivíduos meros cumpridores de desígnios que não foram por eles traçados” (YAZBEK, 2009, p. 170).

Contudo, a partir do caráter contraditório da assistência, essa política se afirma não só como lugar de reconhecimento e atendimento às necessidades da classe subalterna e defesa de seus projetos como demandas autênticas, mas também como lugar que pode contribuir para o rompimento de sua situação subalterna (YAZBEK, 2009).

Assim, para os sujeitos entrevistados em sua pesquisa, as relações estabelecidas na assistência por um lado passam pelas relações que preenchem carências materiais e afetivas, que podem neutralizar as tensões e se restringir a dimensão do afeto, já que lhe foi negada a dimensão de sujeito e a possibilidade de estabelecer-se na vida da forma como desejam. Nessa perspectiva a assistência intervém numa dimensão restrita ao âmbito da subjetividade. Por outro lado, observou-se experiências de inserção no coletivo, ou seja, em lutas sociais mais amplas seja na vizinhança, nos partidos ou nos movimentos sociais onde surge a possibilidade de um conhecimento crítico que possibilitará maior apreensão de sua condição subalterna (YAZBEK, 2009).

Yazbek (2009) chama atenção para o fato de que diante das questões estruturais do sistema capitalista, não devemos cair no equívoco de esperar que a assistência social por si só, gere melhoria nas situações de vida da classe subalterna. Neste sentido, denuncia que o agravamento da desigualdade demonstrado em estudos e pesquisas revela a ineficácia dos programas sociais.

Quanto ao protagonismo ou emancipação dos subalternos, reforça que estes não têm sido propiciados pelas ações que ainda são permeadas pela cultura

assistencialista e tuteladora. Mas reforça que devem ser criadas as possibilidades para que a classe subalternizada se constitua como sujeitos de direitos (YAZBEK, 2009).

Fazendo referência a Gramsci (1975) a autora afirma que “[...] a assistência social pode ser uma forma de reconhecimento e apoio ao protagonismo e a unificação das classes subalternas” (YAZBEK, 2009, p. 177).

Para a autora, por meio de seus programas, a assistência pode criar condições de participação dos usuários na gestão e controle da política, contribuindo para a superação da tutela. Mas, essa ruptura não passa apenas pelas condições materiais que apresentam e sim pela forma como sentem e vivenciam este processo. “É a consciência de que o processo espoliativo que vivenciam é comum, tanto do ponto de vista das perdas materiais como culturais, que dá legitimidade e impulsiona as lutas coletivas onde emergem novos sujeitos sociais” (YAZBEK, 2009, p.182).

A partir dessas reflexões Yazbek (2009) chama a atenção para a exigência de se repensar o serviço social profissional como uma das mediações essenciais na oferta dos serviços assistenciais à classe subalterna. Para que não se caia numa crítica genérica e abstrata sobre a política social, a assistência e a atuação profissional no que se refere à cidadania dos usuários é preciso, antes de tudo, o reconhecimento de suas limitações. Ir além das aparências que mascaram o vazio existente entre as políticas sociais e seu objeto. Qual seja: o componente estrutural da existência da pobreza, da exclusão e da subalternidade de seus usuários (YAZBEK, 2009).

A partir do estudo da pesquisa realizada por Yazbek em 1993, entendemos que o protagonismo dos usuários pressupõe o rompimento com a subalternidade e a possibilidade dessa ação a partir da política de assistência social. Percebemos que não se trata de um processo automático, mas permeado por desafios e marcas que esta política carrega ao longo da história de constituição dos direitos sociais no Brasil.

Nesse aspecto, Couto (2010) problematiza o conceito de protagonismo da população frente aos desafios históricos que constituem o processo de conquista de direitos em nossa sociedade.

[...] Como pensar em protagonismo para uma população que, por muito tempo, não pode sequer exercer o direito político mais elementar que é o do voto, uma vez que os mendigos e os analfabetos não estavam autorizados a votar por muitos anos, só adquirindo esse direito em 1988?[...] (Couto, 2010, p.186).

A autora enfatiza que os avanços conceituais da assistência após a constituição de 1988, não foram totalmente absorvidos pela sociedade e defende que “Portanto, não basta nem a existência e nem o conhecimento da lei para que a vida da população pobre seja alterada. É preciso mecanismos que confirmem o protagonismo dessa população” (Couto, 2010, p.187).

Estas foram as principais contribuições de estudiosos do serviço social para a reflexão sobre protagonismo que antecederam a formulação do Sistema Único de Assistência Social em 2005.²³

Mas, identificamos contribuições do serviço social sobre o tema da autonomia e protagonismo após sua introdução na PNAS e SUAS, e acreditamos ser importante evidenciá-las. Observamos algumas análises acerca dos conceitos que sugerem sua vinculação a práticas democráticas e a necessidade de novas posturas dos trabalhadores da Assistência.

Dentre os textos que tratam dessa perspectiva, encontra-se o da professora Beatriz Augusto de Paiva ao falar das “Implicações Ético-Políticas no Exercício Profissional e o Protagonismo do Usuário” em palestra proferida no Encontro Estadual de Conselheiros e Gestores em 2006 na cidade de Curitiba, mais tarde publicada no Caderno de Assistência Social, volume 1: Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS, pelo Governo do Estado do Paraná objetivando

²³ As publicações das professoras Maria Carmelita Yazbek e Berenice Rojas Couto datam de 1993 e 2004 respectivamente. Nesse aspecto é importante ressaltar que a obra de Yazbek traz uma contribuição sobre o conceito de protagonismo num período que antecede a LOAS(1993).

subsidiar tecnicamente os municípios na estruturação do Sistema Municipal de Assistência Social.²⁴

Paiva (2006) evidencia o Centro de Referência de Assistência Social, CRAS, como espaço de garantia de direitos e provimento das necessidades sociais, mas também como espaço de construção de estratégias de organização e fortalecimento do protagonismo da população.

Sem esse desenho estratégico, sem essa construção teórico-metodológica, que não é nova, porque ela parte do acúmulo político de setores da nossa sociedade, não teria sentido criar equipamento próprio, como o CRAS[...]foi para isso que a assistência social foi incluída na Constituição Federal como integrante da seguridade social: fortalecer uma outra perspectiva de cidadania, desta vez universal, igualitária, com protagonismo popular, para contribuir na transformação das relações de poder e de usufruto da riqueza socialmente produzida (PAIVA, 2006, p. 90).

Segundo a autora, trata-se de outro desafio que deve ser assumido pelos trabalhadores sociais no intuito de implantarem uma política pública num território organizado, com uma população protagônica no processo de transformação.

Reconhece que este é um desafio maior se consideramos os desenhos da política de assistência anteriores ao SUAS, mas reforça que o compromisso com o protagonismo dos sujeitos de direitos há muito faz parte da intervenção de psicólogos, de assistentes sociais, de pedagogos, de fisioterapeutas e de muitos trabalhadores que integram a luta pela efetivação dos direitos sociais no Brasil (PAIVA, 2006).

Situa a garantia desses direitos no âmbito da luta de classes e sugere a necessidade da transformação das relações de opressão e dominação capitalistas esclarecendo que se trata de compromisso ético dos trabalhadores e garante que para tanto não há receitas ou métodos prontos.

Vivemos um momento de ruptura. A construção do sistema único de assistência social, com seus novos paradigmas teórico-metodológicos para o trabalho com famílias de dinâmica emancipatória e os que

²⁴ Disponível em <http://www.constitucional.mp.pr.gov.br/docs/assistencia/publ05.pdf>

trabalhem com o protagonismo popular obedecem a um registro de grande complexidade técnica e política. Ninguém encontrará nada pronto, que seja minimamente satisfatório, felizmente. Não se deve aqui voltar aos atalhos dos modelos prontos, até porque o modelo pressupõe um ator que é quem fez o modelo e vários coadjuvantes, no caso a população e o trabalhador (PAIVA, 2006, p.92).[sic]

Também em 2009, publicações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, fornecem subsídios ao tema do protagonismo por meio da contribuição do professor EdvalBernadino Campos.

Encontramos neste autor uma perspectiva de protagonismo sócio-político dos usuários da assistência social pautada numa relação de Estado e sociedade a partir do controle do Estado pela sociedade. Neste debate, o autor fala do que seria o protagonismo no SUAS e alguns desafios postos para seu alcance.

SegundoCampos (2009), para que se alcance o protagonismo do usuário é necessário que se compreenda o lugar político que ele ocupa no SUAS. Na sua reflexão, conceitua protagonismo como o envolvimento das pessoas em ações coletivas por meio de entidades associativas formais ou não, com vistas a influenciar as decisões governamentais e para tanto cita Demo (2003), que define protagonismo como ir além da cidadania individual, atingindo o patamar coletivo.

Campos (2009) afirma que o SUAS representa um estágio avançado do ideal da assistência inscrito na constituição de 1988. Dentro disso, destaca a descentralização político-administrativa que confere aos municípios poderes de redesenhar a gestão no espaço municipal e investe poder à sociedade civil para interferir na agenda do governo, definir prioridades e avaliar as ações governamentais, mas que é necessária uma análise de quem são os atores da sociedade civil que participam, bem como a forma como participam.

Neste ponto, denuncia a baixa participação dos usuários nos conselhos a partir de uma análise da participação dos conselheiros do CNAS, onde conclui que a maior parte dos usuários da assistência encontra-se politicamente invisível, identificados apenas como beneficiários e assistidos. “São milhões de famílias

atendidas em programas de transferência de renda e projetos e serviços da proteção social básica e especial, destituídos de organização e representatividade política.” (CAMPOS, 2009, p. 21).

Reforça que o protagonismo do usuário é um desafio civilizatório e que o SUAS encontra-se em terreno cultural contaminado pelo assistencialismo clientelista, sendo este um dos grandes desafios para o exercício civilizatório. Mas ao mesmo tempo defende que este mesmo desafio impõe o inadiável compromisso de incorporar os usuários nos espaços de decisões do SUAS.

Campos (2009) conclui que o exercício do controle social deve considerar os aspectos éticos e pedagógicos das experiências participativas em curso na sociedade brasileira e ainda que a precária participação dos usuários no controle social denuncia a “força silenciosa” do assistencialismo nas artérias do SUAS. Mas, que isso não significa a impossibilidade de ações protagônicas por parte dos usuários. Cabendo aos trabalhadores o desafio de desatar os “nós” para construir um sistema efetivamente descentralizado e participativo.

Reforçando os desafios da conjuntura atual, ao apresentar a sétima edição de sua obra “Classes Subalternas e Assistência Social”, Yazbek (2009) reforça os desafios da ampliação dos direitos e do protagonismo dos usuários na conjuntura do capitalismo em sua atual fase.

[...] novos desafios nos interpelam na busca da resposta à indagação que fazíamos em 1992, acerca da possibilidade de a assistência social como espaço de construção de direitos sociais e ampliação do protagonismo de seus usuários. Nos tempos sombrios em que vivemos, essa indagação permanece como tema político, como uma resistência às estruturas perversas do capitalismo em sua fase atual (YAZBEK, 2009, p. 13).

Em 2009, a PUC Rio Grande do Sul lança a publicação: “O Sistema Único da Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implementação” tendo como organizadoras Mendes; Prates e Anguinsky (2009) como fruto de uma parceria com a Fundação de Assistência Social e Cidadania, FASC, órgão gestor da política municipal de assistência social em Porto Alegre para a capacitação de agentes municipais sobre a PNAS e SUAS.

Dentre os temas e artigos que compõem a publicação encontramos em Andrade (2009) uma reflexão acerca do protagonismo dos usuários no SUAS. O texto apresenta num primeiro momento algumas reflexões teóricas acerca do novo modelo de gestão no SUAS, dando ênfase num segundo momento às questões relacionadas ao protagonismo.

Para a autora, a partir do conceito de proteção pró-ativa inserido na NOB-SUAS (2005), no qual o indivíduo não deve ser tutelado e subalternizado, reforça que para alcançarmos seu protagonismo é necessário que tenhamos percepção do usuário enquanto sujeito político, possuidor de direitos. Além disso, é necessário que a dimensão sócioeducativa na gestão de políticas e o acesso à participação e informação dos usuários sejam garantidos (ANDRADE, 2009).

[...] Assim, o efetivo da condição de sujeito político de direitos requer uma concepção de proteção para além do acesso a um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos. A participação ativa do usuário coloca-o na condição de sujeito protagonista do processo de concepção, planejamento, controle e avaliação da rede de serviços socioassistenciais públicos, instrumentos estes concretizadores dos direitos que lhe são assegurados (ANDRADE, 2009, p.99).

Isso pressupõe que a proteção social deve criar estratégias de participação efetiva da população usuária e para tanto é necessário que se forjem relações pautadas em princípios democráticos. Neste ponto enfatiza o papel dos CRAS neste processo, tendo seus gestores e trabalhadores o desafio de conceber os usuários como sujeitos ativos do processo de conhecimento da realidade e sua transformação. (ANDRADE, 2009).

Andrade (2009) se referencia em Yamamoto (2001) ao tocar na necessidade de que os trabalhadores da assistência se comprometam com os interesses das classes subalternas para o fortalecimento de seu protagonismo.

Quanto aos desafios para o protagonismo do usuário, ressalta o fortalecimento e instrumentalização político-institucional para sua participação nas etapas de elaboração, monitoramento e avaliação dessa política uma vez que acredita

que “[...] a efetiva participação crítica, coletiva e protagônica da população usuária possibilitará estabelecer uma nova radicalidade no enfrentamento à cultura patrimonialista, de subalternidade e coerção [...]” (ANDRADE, 2009 p.105-106).

A partir destas reflexões acima observamos que na perspectiva teórica defendida pelo serviço social com base na defesa da universalização e ampliação dos direitos sociais, os conceitos de protagonismo e autonomia apresentam-se em contrapondo a praticas tuteladas e numa perspectiva de defesa dos interesses legítimos das classes subalternas além de invocarem uma saída na organização coletiva para a superação da condição de subalternidade, diferente da perspectiva de respostas que capacitam os indivíduos para cuidarem de si mesmos.

Junto com o debate teórico acerca do protagonismo evidenciaremos aqui as concepções do Conjunto CFESS/CRESS quanto à autonomia e protagonismo disseminadas entre a categoria a partir de seus seminários, encontros e publicações.

É importante esclarecer que o trabalho do Conjunto CFESS/CRESS, foi inicialmente regulamentado pelo decreto 994 de 15 de maio de 1962 que em seu artigo 6º responsabiliza o até então Conselho Federal e Conselhos Regionais de Assistentes Sociais respectivamente CFAS e CRAS, pela fiscalização da profissão.

À época de sua criação a tarefa do Conselho se restringia à fiscalização e recebimento de contribuição da categoria. Mas, conectado ao movimento de Reconceituação do Serviço Social, no III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais em 1979 na cidade de São Paulo, que ficou conhecido como “Congresso da Virada”, a política de fiscalização se amplia com a construção da Política Nacional de Fiscalização (CFESS/CRESS acesso em 23/08/2014).

Com base nessa experiência, houve, a partir da gestão 1996-1999, a instituição dos Encontros Regionais Descentralizados, que ampliando sua pauta, incluíram a discussão de outras temáticas para além da

fiscalização: ética, seguridade social, administrativo-financeira, comunicação, formação e relações internacionais. A Comissão Nacional de Fiscalização e Ética do CFESS (COFISSET) assume então a responsabilidade de elaborar as diretrizes e estratégias para uma Política Nacional de Fiscalização do Exercício Profissional do Assistente Social, incorporando as principais demandas e discussões dos Encontros Regionais, que foram aprovadas no 25o. CFESS/CRESS, em Fortaleza, em 1996. Nos Encontros Nacionais dos anos seguintes (1997/1998) a discussão da PNF foi aprofundada, bem como outras normativas do Conjunto que se relacionavam com a fiscalização do exercício profissional. Esse processo culminou com a aprovação da Resolução CFESS 382 de 21/02/1999, que dispôs sobre as normas gerais para o exercício profissional e instituiu a Política Nacional de Fiscalização, sistematizada a partir dos seguintes eixos: potencialização da ação fiscalizadora para valorizar e publicizar a profissão; capacitação técnica e política dos agentes fiscais e COFIs para o exercício da fiscalização; articulação com as unidades de ensino e representações locais da ABEPSS e ENESSO; inserção do Conjunto CFESS-CRESS nas lutas referentes às políticas públicas (CFESS/CRESS acesso em 23/08/2014).

Para tanto o CFESS/CRESS passa a atuar com 06 comissões e dentre elas a Comissão de Seguridade Social que possui como atribuição a defesa da intervenção crítica e qualificada da categoria de assistentes sociais que atuam nas políticas públicas e ainda a reafirmação de uma postura profissional que se pauta na defesa dos direitos sociais e de políticas públicas universais e de responsabilidade do Estado. Defende ainda a representação de seus conselheiros/as em Fóruns, Conselhos de Direitos e de Políticas e outros espaços de controle social.

A partir desses princípios o conjunto CFESS/CRESS se insere na luta pela regulamentação da LOAS na década de 90 conforme já explicitado no capítulo 2. A época da elaboração da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005) a gestão 2002-2005 do CFESS teve assento no CNAS até 2004 e realizou 04 encontros nacionais da categoria, nos quais a discussão sobre a assistência foi incorporada.

A partir da análise dos Relatórios das Deliberações dos Encontros Nacionais do conjunto CFESS/CRESS realizados entre 2002 e 2005, do 31º ao 34º respectivamente²⁵ pudemos observar o avanço no debate do Conselho em

²⁵Disponíveis em <http://www.cfess.org.br/arquivos/relatorio>.

relação ao Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência, hoje denominado SUAS ²⁶.

No relatório do 31º Encontro do conjunto CFESS/CRESS realizados em Brasília em setembro de 2002, não encontramos propostas específicas do conjunto para a Assistência como componente do sistema de seguridade social. Mas, de forma geral, a Seguridade Social é defendida numa perspectiva universal. Quanto a sua concepção aparece a seguinte proposta:

Defender enfaticamente o conceito de Seguridade Social indicado pelo conjunto CFESS/CRESS englobando o conjunto das políticas que assegurem a proteção social dos indivíduos. Essa deve ser com cobertura universal, financiamento e controle social, reconhecendo o estatuto da cidadania (CFESS, 2002, p.17).

Nas orientações acerca do Controle social, a Assistência Social ganha destaque dentro da proposta de capacitação para o debate o Benefício de Prestação Continuada e para que esta política ganhe visibilidade como política pública (CFESS, 2002).

As deliberações do 32º Encontro Nacional realizado em Salvador no mês de setembro de 2003 propuseram a utilização das reuniões das Comissões de Seguridade do CFESS e dos CRESS para qualificar a participação dos membros dos diversos conselhos gestores de políticas públicas e fóruns de políticas

O conjunto também apresenta seu posicionamento para as Conferências Nacionais de diversas políticas públicas e sociais. Para a área de Assistência Social destacam-se:

Elaboração de um documento, com base no acúmulo do Conjunto CFESS/CRESS e nas deliberações das Conferências anteriores, que fundamente as intervenções dos Assistentes Sociais nas próximas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais de Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, Cidades e Meio Ambiente, contemplando os seguintes pontos:

²⁶Nossa análise se restringe a esse período uma vez que é o período que compreende a reorganização da Assistência Social.

1. Defesa de política de recursos humanos, na perspectiva do fortalecimento dos órgãos gestores, inclusive com a realização de concurso público para a formação de pessoal efetivo;
2. Defesa de revisão dos valores referenciais para instituir as condições de acesso aos benefícios e programas de Assistência Social, adotando como referencia 1 (um) salário mínimo[...]
8. Defesa da publicização da Política de Assistência Social, com seus programas e projetos nas diferentes esferas da união, o que deverá contemplar:a. Definição do percentual de 5% da Seguridade Social para a Área de Assistência Social;b. Efetiva participação de Estados e Municípios no co-financiamento da Assistência Social; c. Garantia dos municípios às prerrogativas decisórias para as políticas sociais, através da construção de um novo pacto federativo;d. Proposição de definições claras das atribuições e ações das instâncias do Sistema Descentralizado e Participativo, garantindo a transversalidade da Seguridade Social, com ampliação de receitas e repasses com estabelecimento de critérios de partilha via fundos; e. Autonomia de gestão dos fundos;f. Fim da política de verbas carimbadas, para permitir maior autonomia aos municípios, na formulação de suas estratégias de atenção às necessidades sociais;g. Redefinição dos Programas de Renda Mínima (PETI, BOLSA ESCOLA) e afirmação da concepção do vínculo da Assistência com as demais políticas sociais (inclusão social); Discutir sobre o caráter e a metodologia de implantação dos programas;h. Adoção das deliberações das Conferências de Assistência Social, para a elaboração do Plano de Assistência Social;i. Redefinição de critérios de concessão do BPC, com base nos princípios e diretrizes da LOAS (retirando definição centrada na Previdência), respeitando as diversidades regionais e características entre o rural e o urbano [...](CFESS, 2003, p.05 e 06).

O 33º Encontro Nacional do CFESS/CRESS foi realizado entre 04 e 07 de setembro de 2004 em Curitiba-PR e o relatório desse encontro aponta como primeira proposição no âmbito da seguridade social a defesa do protagonismo dos usuários nos conselhos de políticas públicas e a garantia de um percentual do orçamento para financiar a Assistência fortalecendo os resultados da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003.

EIXO TEMÁTICO 1: SEGURIDADE SOCIAL

1. Potencializar o protagonismo do usuário nos conselhos de políticas públicas (CFESS/CRESS). 2. Desenvolver ações com os movimentos populares e conselhos de políticas no sentido de defender a garantia de orçamento próprio para execução das políticas públicas, nas três esferas de governo. (CFESS/CRESS)3. Fazer gestões junto ao parlamento para aprovação do Projeto de Lei que trata da definição do percentual de 5% do orçamento da seguridade social para a assistência social, conforme deliberação da IV conferência nacional de Assistência Social. (CFESS/CRESS)[...](CFESS, 2004, p.3).

Além disso, orienta a categoria para a participação e fortalecimento do SUAS em parceria com a sociedade civil:

EIXO TEMÁTICO 1: SEGURIDADE SOCIAL [...]

12. Contribuir nas discussões acerca do Sistema Único de Assistência Social/SUAS e defender em sua implantação:
- Realizar concurso público para formação de quadro de pessoal efetivo.
 - Propor formas de financiamento público para o repasse fundo a fundo.
 - Articular e/ou fortalecer os fóruns de Assistência social.
 - Garantir o debate sobre parâmetros para um sistema de parceria com a sociedade civil [...] (CFESS, 2004, p.4).

O 34º Encontro Nacional (último encontro da gestão 2002-2005) foi realizado em Manaus/AM entre 04 e 07 de setembro de 2005, tendo como tema “Defender direitos e fortalecer movimentos sociais: atribuições ética, política e profissional do assistente social para radicalizar a democracia”.

A discussão do SUAS foi garantida por meio da mesa temática “Seguridade Social em risco: desafios à consolidação dos direitos e à implantação do SUAS” com o Professor José Paulo Netto, UFRJ, representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Simone Albuquerque, e representante do CFESS, Ivanete Boschetti.

O protagonismo do usuário mais uma vez aparece nas proposições da seguridade social dessa vez articulado aos movimentos populares. A proposta visa “Fortalecer a articulação com movimentos populares, potencializando o protagonismo do usuário nos Conselhos de Políticas Públicas, no sentido de construir agenda conjunta para defesa dos direitos (CFESS/CRESS)” (CFESS, 2005, p.6).

Nas orientações para o fortalecimento do SUAS destaca-se a proposta de acompanhamento de seu processo de implementação a partir dos pressupostos fundamentais para a sua execução. Tais como:

- [...] a) realização de concurso público para formação de quadro de pessoal efetivo e qualificado para atuar na Política de Assistência Social.
- b) aumento real de recursos nas três esferas de governo e estabelecimento de pisos para as transferências nacionais condizentes com os custos dos serviços socioassistenciais.
- c) fortalecimento dos Conselhos e Fóruns de Assistência Social, com participação dos usuários.
- d) identificação de parâmetros para definição de entidades de assistência social, por meio da regulamentação do Art. 3º da LOAS.

- e) inserção do BPC no SUAS, a ser gerido pelo MDS e revisão de critérios que restringem sua abrangência: per capita, conceito de pessoa portadora de deficiência e revisão bianual.
- f) capacitação continuada de trabalhadores, gestores e conselheiros. (CFESS/CRESS) (CFESS, 2005, p.7).

Aparecem como recomendações a realização de oficinas regionais para discussão com a categoria dos desafios para o exercício profissional na implantação do SUAS, bem como a participação no processo de construção da NOB SUAS sobre os Recursos Humanos.

Em 2005, o CFESS lança uma nota intitulada "[Apoio e desafios na implementação do SUAS](#)" onde aponta os desafios da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistências Social, NOB/ SUAS.

Em 2007, o CFESS volta a ter assento no CNAS como representação da sociedade civil enquanto organização de trabalhadores com a Conselheira Eutália Barbosa Rodrigues.

Neste mesmo ano, em parceria com o Conselho Federal de Psicologia, lança o documento "Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social". Em 2009, com o Seminário Nacional "O Trabalho de Assistentes Sociais no SUAS" o CFESS reedita a publicação e apresenta um texto referente à atuação de assistentes sociais, com autoria exclusiva do CFESS, no intuito de orientar quanto aos pressupostos éticos e políticos do trabalho dos assistentes sociais no SUAS.

O documento enfatiza o quanto o crescimento da política de assistência social demanda a inserção de assistentes sociais comprometidos com o Estado Democrático de Direito, a universalização da seguridade social e das políticas públicas e com o fortalecimento dos espaços de controle social democrático.

Para tanto, orienta os profissionais para uma intervenção crítica, autônoma, ética e politicamente comprometida com a classe trabalhadora e as organizações populares de defesa de direitos. Esclarecendo que

Nessa perspectiva, a intervenção profissional na política de Assistência Social não pode ter como horizonte somente a execução das atividades arroladas nos documentos institucionais, sob o risco de limitar suas atividades à “gestão da pobreza” sob a ótica da individualização das situações sociais e de abordar a questão social a partir de um viés moralizante (CFESS, 2009, p.05).

Orienta ainda que as necessidades sociais da população não devem ser vistas como problemas e responsabilidades individuais e grupais. Mas, como processo estrutural e histórico com raízes na desigualdade de classe e suas determinações que se manifestam na ausência e/ou precariedade de vários direitos dentre eles emprego, saúde, educação, moradia, transporte, distribuição de renda etc.

A autonomia é pontuada como um dos elementos na luta do conjunto CFESS/CRESS se fundamenta

[...] no reconhecimento da liberdade, autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais; na defesa intransigente dos direitos humanos e na recusa do arbítrio e do autoritarismo; na ampliação e consolidação da cidadania, com vistas à garantia dos direitos das classes trabalhadoras; na defesa da radicalização da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; no posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegurem universalidade de acesso aos bens e serviços, bem como sua gestão democrática; e no empenho para a eliminação de todas as formas de preconceito (CFESS, 2009,p.14).

Por fim, propõe ações que favoreçam a organização coletiva dos usuários(as) e trabalhadores(as) da política de Assistência Social, a instituição de espaços coletivos para a disseminação das informações sobre os direitos socioassistenciais e acerca do dever do Estado em viabilizá-los.

Propomos-nos até aqui revisitar o debate acerca das orientações do Banco Mundial para as políticas sociais na América Latina vinculados ao marco teórico liberal, e o debate dos conceitos de autonomia e protagonismo dos indivíduos sociais presentes no debate do Serviço Social orientado pela teoria marxista, tanto por seus estudiosos na academia quanto nos fóruns organizativos da categoria (Conjunto CFESS/CRESS).

Assim temos por parte do Banco Mundial uma perspectiva de desenvolvimento social e humano centrada no desenvolvimento das capacidades e habilidades dos indivíduos e famílias, responsabilizando-os pela superação das “dificuldades pessoais” e pela construção de uma rede de relações que lhes possibilite solucionar as questões de desigualdade que lhes atinge.

E uma perspectiva, a do serviço social de protagonismo como superação da condição subalterna e inserção nas lutas sociais em contraponto à práticas tuteladas e em uma perspectiva de defesa dos interesses legítimos das classes subalterna, além de invocarem uma saída na organização coletiva para a superação da condição de subalternidade.

Observamos que os fundamentos teóricos que sustentam as orientações do Banco Mundial estão vinculados ao marco liberal e na teoria do desenvolvimento como liberdade difundida por Amartya Sen. Já os fundamentos teóricos que sustentam o debate sobre protagonismo e autonomia realizado pelo serviço social e pelo Conjunto CFESS/CRESS se vinculam a teoria crítica marxista que concebe as políticas sociais como formas de assegurar os direitos sociais e o Estado como arena de conflito de interesses, de forma que as políticas sociais constituem espaço de disputa por seus recursos entre capital e trabalho.

3.3 O processo de reordenamento da assistência e a conceituação de autonomia e protagonismo no texto da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

A partir dos elementos identificados dentre as orientações do Banco Mundial, pretendemos agora analisar o processo de reordenamento da assistência identificando se tais perspectivas foram debatidas, problematizadas e tensionadas para, por fim, analisarmos a concepção presente no texto final da PNAS e NOB/SUAS.

Assim, na primeira parte desse capítulo descreveremos o debate para a construção da PNAS/ 2004 e NOB/SUAS/2005 buscando responder as seguintes questões: *Houve debate acerca dos conceitos de autonomia e protagonismo? Se houve o CFESS participou do debate? Se sim, houve defesa do CFESS quanto ao tema do protagonismo e autonomia? Houve defesa de propostas de autonomia e protagonismo fundamentadas na perspectiva do Banco Mundial?*

Ao final apresentaremos uma análise dos conceitos no texto final da Política Nacional de Assistência Social, PNAS de 2004 e Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social, NOB/SUAS, 2005.

3.3.1 Protagonismo e Autonomia no processo de elaboração da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

De acordo com os registros das atas das reuniões ordinárias e descentralizadas do Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS, após a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberar pela construção do Sistema Único da Assistência Social, em dezembro de 2003, o, CNAS que possui dentre outras atribuições a responsabilidade de realizar o encaminhamento das deliberações das Conferências, solicitou ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS órgão gestor da política em âmbito nacional, a formatação de uma proposta de reformulação da mesma.

Os registros das atas sinalizam que em atendimento às deliberações da IV Conferência, o MDS buscou discutir em todo território nacional a nova formatação da política por meio de encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras. Tais atividades foram promovidas por iniciativas de gestores municipais, estaduais e do próprio MDS sendo a sistematização do debate desses encontros inseridos na versão preliminar da PNAS elaborada pelo MDS e apresentada ao CNAS em reunião ordinária do dia 23 de junho de 2004.

Diante disso, é importante deixar claro que nossa análise parte do processo conduzido pelo CNAS, nesse sentido, não acessamos a sistematização dos

encontros realizados pelos governos federal, estaduais e municipais. Assim, ao falarmos sobre o processo de reordenamento da assistência, consideramos aqui todos os encaminhamentos e atividades realizadas pelo CNAS, que objetivaram o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social acerca da construção de um Sistema Único da Assistência Social.

É importante destacar que além das reuniões ordinárias e extraordinárias, o CNAS, realiza anualmente reuniões descentralizadas e ampliadas cujo objetivo é dar maior publicidade e transparência a suas ações. Tais reuniões caracterizam-se por ocorrer fora da sede do conselho e possibilitar a participação de diversos atores da sociedade civil e do poder público na discussão da pauta em questão.

Para o desenvolvimento de suas atribuições o CNAS se organiza por meio de comissões temáticas previstas em seu [Regimento Interno](#). À época da discussão da PNAS as comissões existentes eram Comissão de Normas, Comissão de Financiamento e Comissão de Política. Antes das reuniões ordinárias, as comissões temáticas se reúnem para tratar de assuntos de sua área de competência e apresentam relatório de suas atividades nas reuniões ordinárias.

Para a condução da discussão da PNAS(2004) e NOB/SUAS (2005) o CNAS criou ainda dois Grupos de Trabalhos (GT). O primeiro responsável pelos trabalhos relativos à PNAS, Resolução 088 em maio de 2004 e posteriormente para discussão da NOB-RH, Resolução 078 de maio de 2005. Ambos contaram com o suporte técnico da Secretaria Executiva do CNAS.

Assim, durante o processo de formulação da PNAS (2004), entre janeiro de 2004 e julho de 2005, foram realizadas 20 reuniões ordinárias do CNAS. Desse total, 04 reuniões foram ampliadas e descentralizadas realizadas em Belo Horizonte/MG em Março de 2004, Aracaju/SE em julho de 2004, Brasília/DF em setembro de 2004 e Curitiba/PR em abril de 2005.

A análise aqui apresentada inicia-se a partir do Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003 e centra-se nas reuniões ordinárias do Conselho Nacional de Assistência Social onde objetivamos identificar os debates e deliberações acerca da elaboração da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005), mais especificamente a ocorrência de propostas que se aproximam das orientações do Banco Mundial sobre as políticas sociais ou do debate teórico do Serviço Social e do Conjunto CFESS/CRESS acerca dos conceitos de protagonismo e autonomia pautados nos direitos sociais universais instituídos pela CF-88.

De acordo com o relatório final da IV Conferência, 1.035 pessoas participaram da mesma.

Dentre estes, 817 delegados dos Estados e do Distrito Federal sendo 377 representantes de entidades governamentais e 425 representantes de entidades da sociedade civil; 15 conselheiros do Conselho Nacional de Assistência Social, dentre os quais 06 representantes governamentais e 09 representantes de entidades da sociedade civil; 218 convidados, dentre os quais 92 vinculados a entidades governamentais, 47 vinculados a entidades da sociedade civil, 15 servidores do Conselho Nacional de Assistência Social, 17 servidores do Ministério da Assistência Social, 12 palestrantes e 35 relatores (CNAS, 2003 P.9).

Dentre os participantes destaca-se o CFESS que também participou da comissão organizadora da Conferência.

O relatório registra a deliberação de um Sistema Único a partir de um amplo debate com gestores e conselheiros estaduais municipais e do DF.

Construir uma agenda para 2004, para que, sob a coordenação do Ministério da Assistência Social, seja implantado/implementado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território. O Plano Nacional de Assistência Social deve ser a tradução da implantação do SUAS, deixando claro a estratégia de implantação (com prazos e metas). Antes de ser deliberado pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS deve haver amplo debate com gestores e conselhos do DF, estaduais e municipais (CNAS, 2003, p 26).

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome foi o órgão responsável por conduzir o processo de implantação e implementação da PNAS e NOB/SUAS que deveria ser apresentado para aprovação do CNAS.

Em janeiro de 2004, a 110ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS realizada em 29 e 30 em Brasília, teve como ponto de pauta a Avaliação da IV Conferência e encaminhamento das deliberações/moções sendo definido que a Comissão Organizadora da Conferência elaboraria uma proposta de encaminhamento das deliberações para apreciação do plenário do conselho na reunião de fevereiro.

Assim, na 111ª Reunião Ordinária do Conselho, ocorrida em 16, 17 e 18 de fevereiro de 2004, ao iniciar o debate sobre a “Avaliação da IV Conferência e Encaminhamento das Deliberações/Moções” os conselheiros da comissão organizadora da mesma destacaram que dentre as deliberações, mais da metade se voltavam para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Diante disso, os membros da comissão compreenderam que esta deveria ser a deliberação prioritária a ser aprofundada. Neste sentido, foi aprovada a proposta de iniciar o debate de um novo modelo para a organização da política de assistência social a partir de uma reunião ampliada/descentralizada do CNAS.

O formato e metodologia dessa reunião, previa um painel sobre a concepção do SUAS com participação de atores experientes na área como a Professora Aldaíza Sposati, considerada pelo grupo como uma das pessoas de referência na política.

Não teremos que fazer rodeios, mas decidir o que é o sistema único, seus componentes e traçar instrumentos para a sua construção. Não vamos fazer muita reflexão. Já está decidido pela IV Conferência que teremos um sistema, então devemos construí-lo [...] Não devemos mais discutir se haverá sistema ou não, mas como fazê-lo. Há acordo de que levaremos estes nomes para a reunião da presidência ampliada, para o fechamento: Aldaíza, Beá, Valdete, Moroni/Fórum, Márcia Lopes – Ministério do Desenvolvimento? (CNAS, 2004, p.29).
[sic]

A Reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS ocorreu entre os dias 22, 23 e 24 de março de 2004 em Belo Horizonte/MG. Para debater a PNA Se refletir sobre as perspectivas em relação ao novo sistema e as funções dos entes federados, no dia 22 pelo período da manhã, foram realizados grupos de trabalhos por eixos temáticos: sobre financiamento, gestão e controle social.

Ao final do período estipulado para o trabalho de grupo seus relatores apresentaram à plenária uma síntese do debate realizado. Posteriormente essa síntese foi encaminhada ao CNAS para sistematização e deliberação acerca das propostas. De acordo com os documentos acessados, os conceitos de protagonismo e autonomia dos usuários não se fez presente em nenhum dos relatos dos grupos.

O discurso de encerramento da Secretária Nacional de Assistência Social Márcia Lopes, caracteriza a reunião como um marco e início do processo de materialização do Sistema Único de Assistência Social.

Na 113ª Reunião Ordinária do Conselho ocorrida nos dias 06 e 07 de maio de 2004 em Brasília (Reunião referente ao mês de abril/2004) durante os informes do MDS, a Secretária Nacional evidencia a continuidade do processo de construção do Sistema ao falar das principais ações da Secretaria nesta direção.

Temos discutido principalmente a pauta do Sistema Único de Assistência Social. Tem sido gratificante a reação e a participação das pessoas em relação ao Sistema Único de Assistência Social. A cada evento, a cada grupo e a cada debate, também conseguimos aprofundar o tema. Estamos aprovando hoje um documento, que deverá chegar aos senhores, se houver tempo. Trata-se de um documento preliminar com relação aos fundamentos do Sistema Único de Assistência Social, além daquele material da Consultoria, elaborado no ano passado, que já está à disposição. Já formulamos um material sobre o Sistema Único de Assistência Social, que colocaremos à disposição como o primeiro documento público desta gestão, para o devido debate (CNAS, 2004, p.278).

1.1.1 Na 114ª reunião ordinária, ocorrida em 25 e 26 de maio 2004, não houve debate específico sobre a PNAS. Com o final da gestão 2002-2004, o ministro Patrus Ananias deu posse aos novos conselheiros do CNAS. Os encaminhamentos quanto a Política Nacional foram retomados pela Comissão Temática de Política na 115ª Reunião Ordinária ocorrida em 22 e 23 de Junho de 2004.

1.1.2

1.1.3 Durante a 115ª Reunião Ordinária a Comissão de Política informou sobre uma proposta de data para nova Reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS a ser realizada em Aracajú em 21, 22 e 23 de julho com o objetivo de dar continuidade ao processo de discussão, socialização e disseminação de informações sobre o Sistema Único de Assistência Social. A reunião teria como principal pauta a discussão da Política Nacional e do Sistema Único, a partir de uma mesa inicial com a apresentação da proposta da política elaborada pelo governo.

1.1.4

1.1.5 O presidente do conselho sugeriu que o MDS encaminhasse a proposta a ser apresentada nessa reunião imediatamente aos Conselhos Estaduais e Municipais para que estes tivessem até o dia 31 de agosto para devolvê-la à Comissão de Política do CNAS.

1.1.6 Nessa mesma reunião, conforme resolução 078 de maio de 2014 deliberou-se pela constituição do GT de Política. Sendo este composto pelos seguintes representantes: Conselheira Regina Celeste Bezerra Affonso de Carvalho, do Ministério da Saúde, Conselheira Márcia Maria Bionde Pinheiro, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselheiro Eugênio Guilherme Himmen, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, representantes governamentais do CNAS, e Conselheiros Euclides da Silva Machado, da Obra Social Santa Isabel, Conselheiro Marcos Antônio Gonçalves, da Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania - FEBIEX, Conselheiro Ademar de Oliveira Marques, do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR, representantes da sociedade civil (CNAS, 2004).

1.1.7 A 116ª Reunião ordinária descentralizada em ampliada ocorreu em Julho de 2004 em Aracaju/SE. a proposta da Política Nacional de Assistência Social foi apresentada à plenária ampliada por Simone Aparecida Albuquerque, diretora de Gestão do Suas do MDS.

Mais uma vez, foram realizados grupos de trabalho onde ao final cada relator apresentou os principais pontos e questionamentos debatidos. Dentre os relatos, observamos queixas em relação ao acesso à versão preliminar e do curto prazo estabelecido pelo CNAS para o envio das contribuições que subsidiariam a elaboração do documento final. Observamos ainda, questionamentos à proposta apresentada pelo MDS relativos aos recursos humanos da assistência social e identificação de quem são seus trabalhadores apontando para a necessidade de uma política de recursos humanos.

Também foram discutidos o papel dos entes federados no co-financiamento, a definição de entidades da assistência e a necessidade de padronização de conceitos como vulnerabilidade e outros que fazem parte da Política e a necessidade de se implantar um sistema de monitoramento e avaliação.

Os questionamentos e proposições ficaram de ser encaminhadas ao GT da Política do CNAS, responsável também por organizar a reunião descentralizada de setembro que teria como uma das pautas a aprovação da Política.

Na 117ª reunião ordinária ocorrida em 23, 24 e 25 de agosto de 2004, ao proceder ao relato do GT da política, é reforçado que o objetivo do mesmo seria trabalhar as considerações, os encaminhamentos, críticas e sugestões em relação à política e também dar o encaminhamento à Reunião Descentralizada que se realizará em Brasília, conforme combinado e deliberado em Aracajú.

Segundo a relatora, o principal trabalho do Grupo girava em torno da sistematização das questões apontadas em Aracajú, e recaiam sobre a concepção, a questão da territorialização, o monitoramento e a avaliação, a relação público e privado, financiamento e controle social. O trabalho foi realizado em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social.

Quanto à proposta da reunião descentralizada a metodologia seguiria a realização de seis oficinas temáticas sob a condução dos seguintes atores:

1. Concepção de Assistência: Professora Aldaíza Sposati,
2. Territorialização: Dirce Koga;
3. Monitoramento e avaliação: Representante da PUC- SP; Mariangela Belfiore ou a Ana Elizabeth Mota da Universidade de Pernambuco.
4. Relação Público privado: ABONG;
5. Financiamento e controle social Rosane Cunha
6. Controle social seria subdividido em entidades, trabalhadores da área e participação dos usuários.

Por fim, a relatora informou que no dia 13 de setembro o GT faria uma reunião extraordinária com as contribuições consolidadas e apresentação das mesmas aos palestrantes e consultores do debate.

No registro da Reunião descentralizada e Participativa do CNAS ocorrida em Brasília no dia 20 de setembro de 2004, identificamos a representação do CFESS através da conselheira Léa Lúcia Braga. Identificamos ainda a introdução do conceito de protagonismo do usuário pelo senhor Clovis Bouffleur, representante da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, CNBB que ressaltou “a importância do protagonismo dos usuários na construção da rede de proteção social” (CNAS, 2004, p.12). Neste sentido, ressaltou que a gestão democrática da assistência social é fruto da luta popular, sendo preciso fortalecer a participação de usuários e entidades de assistência social. Por último, fez menção a experiência positiva do SUS quanto à construção de espaços de participação (CNAS, 2004).

O conceito de protagonismo também foi evidenciado por um representante do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Sr. Ademar de Oliveira Marques, que ao questionar sobre a composição dos conselhos, a gestão e o controle social “Concluiu defendendo a ideia de se construir um sistema de monitoramento e avaliação de forma permanente e sistemática com protagonismo dos sujeitos” (CNAS, 2004, p.17).

As reflexões da representante do CFESS giraram em torno de uma de suas bandeiras de luta:

Destacou a necessidade de se compreender o potencial humano como mais um recurso e nesse sentido, portanto, apolítica deveria caminhar na linha de uma política de gestão de pessoas. Lembrou que apolítica de assistência social inova na estruturação de uma política de recursos humanos ou de gestão de pessoas. Esclareceu que a reflexão atual é via de regra é muito da ausência, da insuficiência de quantitativo e de potencialidades de trabalhadores na implementação da política. Uma outra reflexão colocada é que ao pensar os trabalhadores como tecnologia importante da implementação da política, não fazemos o olhar somente voltado para aquele funcionário ou aquele trabalhador vinculado à estrutura pública, estatal; é importante considerar nesse debate os trabalhadores que integram as entidades sociais que compõem a rede socioassistencial, que são trabalhadores que também operam e que têm demanda de instrumentalização, de capacitação, de uma dinâmica na sua realidade profissional e cotidiana, mesmo atuando numa ONG, ou numa entidade social. Concluindo, frisou três pontos: primeiro esse reforço no sentido decompor equipes de trabalho e profissionais para coordenar e executar as ações da assistência social; segundo, a importância de uma capacitação permanente e

sistemática e por último a necessidade de se realizar a primeira conferência de recursos humanos(CNAS, 2004, p.14).

Por último, essa representante destaca três pontos a serem considerados quanto aos trabalhadores,

[...] primeiro esse reforço no sentido de compor equipes de trabalho e profissionais para coordenar e executar as ações da assistência social; segundo, a importância de uma capacitação permanente e sistemática e por último a necessidade de se realizar a primeira conferência de recursos humanos (CNAS, 2004, p.14).

O conceito de autonomia foi identificado no relato da Oficina acerca das concepções da assistência conduzidas pela Professora Aldaíza Sposati.

[...] ainda que a grande mudança que a nova política traz é enxergar a Assistência Social não como uma política que trabalha exclusivamente com necessidades, mas também com capacidades e que uma novidade no conceito é a perspectiva da autonomia das pessoas [...]Aldaíza ainda aponta como novo na política da Assistência Social uma nova visão sobre a Assistência Social não mais como algo assistencialista, tuteladora mas sim como completude de autonomia, perspectiva de capacitação, possibilidade de desenvolvimento de habilidades, de potencialidades (CNAS,2004, p.21-22).

A professora Aldaíza, ao ser questionada sobre o fato da Assistência Social incorporar questões de outras políticas, ressaltou a dimensão da vida humana, da imaterialidade das ações e as experiências de uma prática de assistência com este enfoque em São Paulo que ainda não é debatida por todos.

[...] a nova proposta traz a dimensão do humano, da vida humana. Questionou a imaterialidade das ações, discordando e apresentando exemplos de ações de Assistência Social na cidade de São Paulo, mas concordou com uma sensação de fluidez dada a pouca discussão sobre o assunto (CNAS, 2004, p.22).

A professora também frisou que a concepção de assistência ali defendida não se reduz a uma definição de linha de pobreza.

Em relação aos conceitos de linha de pobreza e linha de indigência, Aldaíza disse que trata-se de um reducionismo das condições de vida, colocou a crescente demanda da Proteção Social, mas frisou que não se trata apenas de uma questão econômica. Disse que a Assistência Social deve desenvolver novas respostas, novas tecnologias, novas ferramentas que tenham capacidade de ação múltipla para tocar em diferentes dimensões (CNAS, 2004, p.23).

Após as oficinas e relatos das discussões, o debate iniciado na reunião descentralizada e ampliada prosseguiu na 118ª Reunião Ordinária do CNAS realizada em Brasília no dia 22 de setembro de 2004, que teve como principal pauta a aprovação da Política Nacional de Assistência Social. A presidente reforçou que seriam levadas em conta as propostas da reunião ampliada, ocorrida nos dias vinte e vinte e um de setembro de dois mil e quatro no Auditório Petrônio Portela, Senado Federal, Brasília-DF, além das alterações e inclusões sugeridas pelos Conselheiros durante a plenária ordinária do CNAS.

A dinâmica da aprovação seguiu a discussão dos itens constantes no documento como Introdução, Análise situacional, Política Pública de Assistência Social e Considerações Finais. Os conselheiros realizaram destaques quanto aos itens de Definição de Proteção Social e Seguranças, Proteção Especial, Novas Bases para a Relação Estado e Sociedade Civil, Controle Social, Monitoramento e a Avaliação e Considerações Finais.

Todos os destaques e proposições de alteração foram submetidos à plenária que procedeu a aprovação da Política Nacional de Assistência Social. As alterações e inclusões aprovadas seguiriam ao GT de política responsável pela formatação do texto final submetido à revisão e aprovação na reunião de outubro do CNAS, o que ocorreu na 119ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social em Brasília-DF em 14 e 15 de outubro de 2004.

Com a aprovação da PNAS, a Norma Operacional Básica vigente deveria ser revista, devendo regularizar a gestão da Política de Assistência Social, no âmbito da constituição de 88 e da Loas (1993) e da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e a construção do Sistema Único da Assistência Social/SUAS.

Dentre as questões a serem regulamentadas a nova NOB, que foi denominada como NOB/SUAS, deveria elencar as responsabilidades e atribuições das três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas e suas

instâncias de pactuação; os instrumentos de gestão e a gestão financeira com os devidos mecanismos de transferência e critérios de partilha.

Na 120ª reunião realizada em 18 e 19 de novembro de 2004, não houve discussão sobre a elaboração da NOB/SUAS. Essa discussão essa foi retomada na 121ª em 7 e 8 de dezembro de 2004 pelo Conselheiro Ademar Marques que durante seu questionamento ao MDS acerca dos critérios de partilha, relembrou aos presentes que além do indicativo na reunião ocorrida em outubro de 2004 de que até o final daquele ano o Ministério apresentaria os critérios de partilha, também havia a previsão de aprovação da nova NOB pelo plenário do CNAS até março de 2005.

Em resposta, a conselheira representante do MDS faz menção a uma possível entrega de proposta em janeiro de 2005.

A Conselheira Gisele Tavares colocou que o Ministério está tomando as providências necessárias para que possa dar passo dos critérios de partilha com mais segurança. Colocou ainda que foram iniciadas algumas discussões sobre quais indicadores seriam necessários para que se pudesse fazer um cruzamento do que está previsto no Artigo nº 18 da LOAS, no Inciso nº 9, tais como: regionalização com os indicadores existentes hoje. Informou que o Ministério está fazendo um convênio com uma fundação de georeferenciamento em que será desenvolvida uma metodologia de indicadores para que seja agrupada a questão da territorialização. Informou ainda que tais dados serão concatenados ainda este ano, mas apresentados apenas num segundo momento. Por fim, informou ao Conselheiro Ademar Marques que no mês de janeiro o Ministério teria mais condições, mais tempo livre para apresentar uma proposta no Conselho (CNAS, 2004, p.31-32).

No ano seguinte os trabalhos do conselho retomaram em fevereiro conforme cronograma aprovado em 2004. Assim, a 122ª Reunião Ordinária ocorreu em 23 e 24 em Brasília, a conselheira Simone Albuquerque, representando a Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS foi responsável por relatar as discussões sobre a elaboração da nova Norma Operacional Básica.

A Conselheira Simone Albuquerque informou que foi realizada uma reunião conjunta entre a Comissão de Política e a Comissão de Financiamento para tratar do tema. Destacando que as Normas Operacionais Básicas da Assistência Social têm sido instrumentos de “normatização” do processo de descentralização descritos na Lei Orgânica da Assistência Social e expressos na Política Nacional de

Assistência Social. Justificando a elaboração da nova NOB com vistas à sua adequação ao que reflete a atual Política Nacional de Assistência Social e pela Lei Orgânica da Assistência Social. Salientou que é necessário o debate conjunto entre as questões inerentes ao financiamento e gestão. A Conselheira Simone Albuquerque retomou alguns aspectos entre as Normas de noventa e sete e noventa e oito, tendo estas as bases para se pensar a criação da nova NOB, avançando em aspectos que estas deixaram de contemplar. Destacou que se faz necessária uma ampla discussão quanto ao controle social, registro das entidades e certificação no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social. Colocou também sobre a importância de haver mecanismos de acompanhamento dos gastos, dos resultados e das metas dos programas sociais. Informou que foi extraída da reunião entre as Comissões supramencionadas uma proposta de Resolução que norteará a discussão sobre o processo de elaboração da nova NOB. Destacou, por fim, que o processo de discussão que hora se inicia tem prazo até o mês de julho para ser desencadeado em todo o país (CNAS, 2005 p.7).

Durante a reunião também houve deliberação acerca das diretrizes do processo de elaboração da NOB:

A senhora Presidente colocou em apreciação o texto da Minuta de Resolução que, após alterações propostas pelo Conselheiro Ademar Marques e Conselheira Gisele, ficou com a seguinte redação: Minuta de Resolução CNAS - Considerando: que a Política Nacional de Assistência Social, aprovada na reunião do Conselho Nacional de Assistência Social no dia 22 de setembro de 2004, estabelece as diretrizes gerais para a instituição do Sistema Único de Assistência Social, expressando a concepção e os pressupostos que orientam as mudanças de organização e gestão da assistência social em todo o território nacional, o que exige desdobramentos no sentido de novas normativas e instrumentos que viabilizem tal proposta; que na República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel de Estados, Distrito Federal e Municípios, os entes são dotados de autonomia administrativa e fiscal, uma vez que o poder é compartilhado em territórios diferentes, exige-se o estabelecimento de pactos federativos para que sejam assumidas responsabilidades inerentes à gestão descentralizada da assistência social Nacional, refletindo o modelo de gestão e de financiamento inaugurado pelo novo texto da Política Nacional de Assistência Social; que, durante o encontro do Conselho Nacional de Assistência Social com Conselhos Estaduais e Municipais de capitais, definiu-se como encaminhamento uma Agenda Comum de discussões prioritárias, sendo a Norma Operacional Básica indicada como tema de principal relevância imediata, vislumbrando sua publicação em julho do corrente ano; que o CNAS tem como pauta da reunião ampliada de abril, a ser realizada no município de Curitiba – PR. a apresentação da nova NOB para os representantes de conselhos estaduais, municipais e gestores das três esferas de governo, desencadeando o debate nacional em torno na proposta dessa nova norma; que a NOB, por sua natureza de norma que disciplina a operacionalização da gestão dessa política, a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, a efetiva organização da prestação dos serviços, os modelos e níveis de gestão de cada uma dessas esferas, as instâncias que compõem o processo de gestão ou com ele estão relacionadas, os principais instrumentos de gestão a serem utilizados

nesse processo, a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e transferência de recursos; que o processo de discussão e deliberação da nova NOB exige, assim, o exercício da pactuação prévia, para que as questões efetivas relacionadas à gestão sejam amplamente discutidas e definidas como propostas concretas postas à análise do Conselho para posterior decisão deliberativa que não corra riscos de ilegitimidade e não correspondência à realidade dos processos. RESOLVE: Art. 1º - Definir as diretrizes para o desencadeamento do processo de discussões e pactuações consideradas relevantes para a aprovação da nova Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) junto política nas três esferas de governo. Art. 2º - A nova NOB deve seguir as diretrizes definidas pela LOAS e Política Nacional de Assistência Social, observando: a) O modelo de gestão e de financiamento da assistência social, fundado nas relações intergovernamentais; b) As modalidades e níveis de gestão devem respeitar as especificidades dos Municípios, Distrito Federal e Estados Brasileiros; c) A definição de modalidades e níveis de gestão como subsídios para a operacionalização da nova sistemática de financiamento proposta, guardando consonância com o que se propõe no item da Política Nacional que trata da questão do Financiamento; d) O respeito ao gradualismo, à capacidade de gestão e à adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios ao SUAS; e) A definição das competências das três esferas de governo, com objetividade na definição das possibilidades e limites de cada uma; f) O financiamento das ações baseado no “descarimbamento” dos recursos, tendo o piso de proteção como parâmetro para os serviços, de acordo com sua complexidade; h) Respeito às instâncias de controle social e de pactuação entre gestores; i) A forma de operacionalização, diferenciada entre os serviços, os programas, os projetos e os benefícios de que trata a LOAS; j) O papel dos entes e das instancias no monitoramento, avaliação e controle. Art. 3º - O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) desencadeará um processo de discussão para a construção da nova NOB, em articulação com os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social, com os gestores nas três esferas de governo, com a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e com as organizações da sociedade civil, primando pelo cumprimento do compromisso de abertura do debate nacional em abril de 2005. Parágrafo Único – Como forma de garantir a pactuação entre os gestores das três esferas de governo, relativa ao respeito à característica do Estado Federativo Brasileiro, a Comissão Intergestora Tripartite discutirá e definirá os espaços ampliados de representação de gestores Estaduais e Municipais de Assistência Social a serem acionados nesse processo, encaminhando a memória das discussões ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e ao CNAS. Brasília, 23 de fevereiro de 2005. Márcia Maria Biondi Pinheiro. Presidente do CNAS (CNAS, 2005, p.8-9).

Na 123ª Reunião Ordinária ocorrida em 14, 15, 16 e 17 de março de 2005, durante os informes do MDS, o novo Secretário Nacional de Assistência Social informou sobre a continuidade das ações iniciadas pela gestão anterior enfatizando a necessidade de efetivação da PNAS e discussão da nova NOB.

A conselheira Simone Albuquerque procede a apresentação do texto elaborado pelo MDS, que denominou “esqueleto da NOB”:

Em seguida, a Conselheira Simone Albuquerque apresentou um documento ao Plenário chamado de “esqueleto da NOB”. Que apresenta, em sua introdução, a implantação da Assistência Social e seu arcabouço legal de 1993 a 2003. Abordando a NOB – 97 e NOB – 98, como sendo tentativas de regulamentar o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Em seguida, tratou da Norma Operacional Básica 2005, construindo a normatização para implantação do SUAS [...] (CNAS,2005,p.12)

O documento trazia em seu conteúdo além da organização da política, a relação entre os entes federados, os níveis de gestão para municípios e estados e as condições de adesão ao SUAS. Sobre o financiamento,

[...]a Conselheira Simone Albuquerque destacou a gestão financeira e a necessidade de reafirmar o Fundo Nacional; o Fundo Estadual e o Fundo Municipal de Assistência Social como unidades importantes de gestão do financiamento da Assistência Social. Em seguida, apresentou as condições para a transferência de recursos federais, a saber: Critérios de Partilha e Transferência de Recursos e ainda propondo uma discussão sobre pisos. Destacou ainda a proposta de que a NOB contenha mecanismos de repasse automático, em virtude da implantação do SUAS-WEB. Destacou ainda que os Instrumentos de Gestão deverão ser colocados na Norma Operacional Básica, a saber: Plano Plurianual de Assistência Social; o orçamento; monitoramento, avaliação e gestão da informação e a apresentação do relatório anual de gestão [...] (CNAS, 2005, p.12).

Sobre ao formato das instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação,

[...] a Conselheira Simone Albuquerque destacou que a nova NOB definirá com clareza o papel das Comissões de Gestores e dos Conselhos, enfatizando a necessidade de articulação com os Fóruns de Assistência Social. Informou ainda sobre a existência de Disposições Transitórias na nova NOB [...] (CNAS, 2005, p.12).

Por último apresentou um calendário de discussão da proposta conforme pactuado na Comissão Intergestora Tripartite, CIT.

[...] A CIT se reunirá, ordinariamente, em doze de abril para discutir o documento apresentado, no dia quatro de abril, na Reunião Ampliada e Descentralizada do CNAS, em Curitiba-PR. Seguida de uma discussão nacional, articulada pelas Comissões Bipartites em conjunto com o CONGEMAS, Colegiado de Gestores e os Conselhos Estaduais, nos dias quinze de abril a trinta e hum de maio. Informou ainda que do dia primeiro ao dia treze de junho o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sistematizaria a nova proposta, contemplando as sugestões e recomendações feitas. E que do dia quatorze a dezessete de junho o FONSEAS e CONGEMAS

fariam a discussão sobre a nova proposta apresentada pelo MDS. Reunindo-se Governo Federal e as três instâncias, nos dias vinte e um e vinte e dois de junho para firmarem pacto a ser apresentado ao Conselho Nacional de Assistência Social, no dia doze de junho do corrente ano [...] (CNAS, 2005, p.12).

Durante a apresentação da proposta observamos que os questionamentos realizados pelo conselheiro não envolveram os conceitos de autonomia e protagonismo, mas ao papel dos entes federados e a forma de financiamento.

Conforme planejado pelo Conselho, nos dias 04, 05 e 06 de abril de 2005 ocorreu a Reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS em Curitiba-PR e a 124ª Reunião Ordinária do Conselho. De acordo com a pauta, no dia 04/04/2005, no Centro Integrado dos Empresários e Trabalhadores das Indústrias do Paraná/CIETP se deu a apresentação e discussão da NOB. Contudo, não encontramos a sistematização desse encontro no sitio do CNAS, apenas registro da reunião ordinária no dia 06.

1.1.7.1.1 Na 125ª Reunião Ordinária em 09, 10 e 11 de maio de 2005 em Brasília – DF o Conselheiro Ademar Marques [...]propôs que fosse estabelecido um calendário para aprovação da NOB [...] (CNAS, 2004, p. 24-25) Houve ainda demonstração de descontentamento em relação a metodologia de discussões da NOB pelo Conselheiro Antônio Gilberto.

O Conselheiro Antônio Gilberto colocou que o Conselho deve priorizar o caráter democrático e participativo nas discussões em questão, destacando que a Sociedade Civil carece de mais tempo para se reunir e estabelecer consenso acerca das matérias. Saliou ainda seu constrangimento quando da apresentação do documento preliminar da Norma Operacional Básica feito durante a Reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS, realizada em Curitiba, enfatizando que os conselheiros sequer tinham conhecimento prévio do teor do documento (CNAS, 2005, p 24-25).

Durante o relato das comissões de política e de financiamento também se deram contribuições quanto a discussão da NOB relativa aos níveis de gestão e dos pisos estabelecidos. Como um dos encaminhamentos da reunião, o conselho deliberou pela criação de um Grupo de Trabalho para discussão do

documento e discussão de seu conteúdo pelas Comissões Temáticas do CNAS nos dias 6 e 7 de junho. Encaminhou-se ainda que a reunião ordinária de junho teria dentre os pontos de pauta a NOB.

De acordo com a resolução 88 de 2005, o Grupo de Trabalho para discussão e sistematização das contribuições para a NOB 01/2005 foi composto pelos seguintes membros: representantes da Sociedade Civil: Euclides da Silva Machado, João Paulo Ribeiro e Ademar de Oliveira Marques; Representantes do Governo: Gisele de Cássia Tavares, Simone Aparecida Albuquerque e Luciana de Barros Jaccoud.

Assim como no GT de Política criado no momento de elaboração da PNAS, o GT da NOB/SUAS contou com o suporte técnico da Secretaria Executiva do CNAS e a sistematização e produto do Grupo deveria ser apresentada ao plenário do CNAS, no prazo de 60 (sessenta) dias.

Na 126ª Reunião Ordinária ocorrida entre 08 e 09 de junho o Conselheiro Ademar Marques, coordenador do GT da NOB. Informou

[...] que a Resolução nº 88, de 11 de maio de 2005, constitui o GT para a discussão da NOB. Destacando os objetivos do supracitado Grupo de Trabalho, a saber: trazer à discussão no âmbito do Conselho o conteúdo da Norma Operacional Básica; fazer a sistematização das discussões e apresentar um produto final para submeter à aprovação do Colegiado. Informou ainda que foi encaminhado o Memorando 031/2005 da Presidência sobre o questionamento do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo de cujas discussões foram tirados os seguintes encaminhamentos: o GT da NOB sugere que a aprovação final da NOB ela ocorra no final de julho; que seja realizada uma reunião extraordinária do Conselho com a participação dos estados, gestores e outros atores envolvidos com a Política Nacional de Assistência Social para tratar da normatização da Norma Operacional Básica. Acrescentou ainda que o GT sugere continuar com o processo de acompanhamento do processo de discussão que a CIT vem realizando com todo um calendário previamente estabelecido sobre o tema [...](CNAS, 2005, p.5).

Quanto ao conteúdo da NOB informou que a Secretaria Nacional de Assistência Social sugeriu a sistematização dos debates realizados sobre o tema. Trata-se de contribuições enviadas por diversos atores dentre eles 19 estados. O produto final seria intitulado “Versão para Debate”. Ainda quanto

ametodologia de discussão e sistematização o GT sugeriu a distribuição do conteúdo às comissões temáticas considerando as especificidades das comissões. Em seguida a comissão realizaria um relato geral da análise realizada durante a reunião plenária e havendo proposições, estas seriam apresentadas por escrito, ressaltando as alterações, inclusões e exclusões no texto.

Por fim, apresentou a sugestão do GT de que o item 6 que trata das regras de transição seja avaliado também pela comissão de política e normas. Os demais temas seriam assim distribuídos: Comissão de Financiamento e a Comissão de Política: Justificativa da Norma Operacional Básica (páginas de 15 a 18); Comissão de Normas: Condições de habilitação e desabilitação dos municípios e as Instâncias de articulação, pactuação e deliberação.

Durante a reunião, as comissões informaram acerca do andamento das discussões relativas a NOB que já vem sendo realizadas. Ao relatar sobre as condições de habilitação e desabilitação dos municípios, a conselheira Simone Albuquerque destacou sobre os três níveis de gestão do Sistema Único de Assistência Social para os municípios, a saber: gestão inicial; a Gestão básica e a Gestão plena. E ao tratar sobre a Gestão plena evidenciou os conceitos de autonomia dos usuários:

[...]O gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a Proteção Social Básica e Especial em seu município, deve prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos existentes em seu município. Por isso, tem de se responsabilizar pela oferta de Programas, Projetos e Serviços que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários; que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencializem a função protetiva das famílias e a auto-organização e conquista da autonomia de seus usuários [...] (CNAS, 2005, p.14).

O conceito de autonomia não foi objeto de questionamento e problematização por nenhum dos conselheiros.

Na 127ª Reunião Ordinária ocorrida em 11, 12, 13, 14 e 15 de julho de 2005 Brasília – DF, o dia 14 foi destinado especificamente a apreciação da NOB que

seguiu conforme metodologia definida pelo GT. Após a Conselheira Simone Albuquerque justificar a ausência do Coordenador do GT, Conselheiro Ademar de Oliveira Marques, passou-se ao relato do GT/NOB.

[...] Destacando o que foi tratado sobre o tema desde abril até o presente momento. Informou que o Grupo de Trabalho é composto pelas Conselheiras Gisele de Cássia Tavares, Luciana de Barros Jaccoud, Simone Albuquerque e pelos Conselheiros: Ademar de Oliveira Marques, João Paulo Ribeiro e Euclides da Silva Machado. Salientou ainda que o processo de discussão da matéria foi conduzido de forma plenamente democrática, contando a participação de diversas instâncias da Assistência Social. Acrescentou ainda que o Grupo de Trabalho recebeu cerca de 90 (noventa) contribuições por escrito. Salientou ainda a grande mobilização dos estados brasileiros no processo de discussão. Acrescentando que todas as contribuições foram sintetizadas em um Seminário. Informou ainda que foram realizadas 5 (cinco) reuniões da comissão intergestores tripartite – CIT, ocasião na qual foram estabelecidos pactos sobre o documento da Norma Operacional Básica – NOB[...] (CNAS, 2005, p.26).

No relato das comissões, observamos que ao longo do texto submetido às comissões temáticas diversos itens foram alvo de sugestões e alterações pelos conselheiros. Após todos os destaques realizados, a Presidente deu início ao processo de votação da Norma Operacional Básica através de chamada nominal dos conselheiros que aprovaram o texto por unanimidade. Em seguida submeteu a aprovação do conselho que o texto da resolução que aprova a NOB/SUAS.

[...] O Plenário do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em reunião ordinária realizada no dia 14 de julho de 2005, no uso da competência que lhe conferem os incisos II, V e IX, do artigo 18, da lei 8.742, de 07 de dezembro de 93, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, resolve: art. 1º aprovar a Norma Operacional Básica da assistência social – NOB SUAS, anexa, e encaminhá-la ao senhor Ministro de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgão da Administração Pública Federal, responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, para a sua publicação por meio de portaria. Art. 2º apresentar as seguintes recomendações referentes à NOB-SUAS: 1) que o texto seja enviado à Presidência da República, Congresso Nacional, e demais entes federados para conhecimento. 2) que seu conteúdo seja amplamente divulgado nos meios de comunicação. 3) que os órgãos gestores e conselhos de assistência social publiquem as informações contidas no referido documento. 4) que o plano nacional de capacitação de gestores e conselheiros de assistência social priorizem em sua qualificação, o conteúdo da NOB-SUAS. Que o texto da NOB-SUAS seja impresso e distribuído. Art. 2º Essa resolução entra em vigor na

data de sua publicação. Márcia Maria Biondi Pinheiro. Presidente do CNAS[...] (CNAS, 2005, p.48-49).

Observamos assim, com base nas atas do conselho disponibilizadas pelo CNAS que durante o processo da reformulação da Política Nacional da Assistência e da NOB/SUAS desde a primeira reunião de 2004 até a aprovação dos textos finais nas reuniões ordinárias, descentralizadas e ampliadas não houve debate específico sobre os conceitos de protagonismo e autonomia que eles surgem nas falas do representante da CNBB e do MNMMR e da professora Aldaíza Sposati.

Ao falar do protagonismo dos usuários, os representantes da CNBB e do MNMMR ambos, sociedade civil, o fazem atrelando a ideia de participação e gestão democrática.

Já o CFESS participou do processo de elaboração do PNAS enquanto membro em virtude do assento no CNAS na gestão de 2002-2004 e posteriormente na reunião descentralizada de Brasília. Apesar de participar do debate da política e ter deliberado acerca da defesa do protagonismo em seu 33º Encontro Nacional do Conjunto CFESS/CRESS realizado entre 04 e 07 de setembro de 2004 em Curitiba-PR, a contribuição do Conselho girou em torno dos trabalhadores da assistência.

Quanto a defesa de propostas de autonomia e protagonismo fundamentadas na perspectiva do Banco Mundial, pudemos identificar uma aproximação as suas orientações nas proposições realizadas pela professora Aldaíza Sposati quando traz o conceito de autonomia atrelado a ideia de aumento das capacidades dos indivíduos, desenvolvimento de habilidades e capacidades.

É importante ressaltar que nossa análise não levou em consideração as propostas dos gestores municipais, estaduais, entidades e outros atores que poderiam encaminhá-las diretamente aos GTs da PNAS e da NOB/SUAS, responsável por sistematizar as propostas. Nossa análise se deu a partir do debate realizado nas reuniões ordinárias e descentralizadas que foram sistematizadas e disponibilizadas no site do CNAS.

Neste sentido, é importante esclarecer que o fato de não termos encontrado nos documentos analisados evidência de um debate aprofundado sobre os conceitos de autonomia e protagonismo, não podemos dizer que ele não tenha se dado, uma vez que tais conceitos se encontram no texto final da política e NOB/SUAS. Podemos dizer apenas que não houve aprofundamento e questionamentos nas reuniões ordinárias, descentralizadas e ampliadas do conselho.

3.3.2 PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005): Protagonismo e Autonomia como elementos da nova concepção de assistência.

Ainda que os conceitos de autonomia e protagonismo não tenham sido debatidos de forma aprofundada durante o processo de reformulação da PNAS, eles foram introduzidos, aprovados e incorporados ao texto final da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005) pelo órgão máximo de deliberação da PNAS, o Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS.

Conforme descrito, nos documentos selecionados para a nossa análise observamos a indicação do termo protagonismo pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e pelo representante da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) com uma conotação de participação e fortalecimento do controle social. Já o conceito de autonomia defendido pela professora Aldaíza traz a proposta de aumento das capacidades dos indivíduos e remete às ideias de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen.

Para prosseguirmos com a nossa análise, partiremos dessa constatação e ainda teremos como referência os fundamentos teóricos que embasam as proposições do Conjunto CFESS/CRESS e as proposições do Banco Mundial sobre autonomia e protagonismo para saber se eles possuem relação com a perspectiva incorporada ao texto final da PNAS (2004) e NOB/SUAS(2005).

De acordo com a nossa análise o conceito de autonomia relacionada aos usuários aparece na PNAS 10 vezes e NOB/SUAS 08 vezes. Já o conceito de protagonismo aparece 06 vezes na PNAS e 07 vezes na NOB/SUAS. Ao todo, os conceitos de autonomia aparecem 18 vezes e protagonismo 13 vezes no texto final desses documentos.

Conceitos	Documentos	
	PNAS	NOB/SUAS
Autonomia	10	08
Protagonismo	06	07
Auntonomia e Protagonismo	18	13

Tabela 2- Frequência dos Conceitos de autonomia e protagonismo na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

O texto da PNAS (2004) é composto pelos seguintes itens: Resolução, Apresentação, Introdução, Análise Situacional, Política Pública de Assistência Social, Gestão da Política Nacional de Assistência Social-SUAS e Considerações Finais. Ao longo do texto da PNAS, os conceitos de autonomia e protagonismo foram identificados ao longo de todos os capítulos como veremos.

No capítulo que trata da **Análise Situacional**, identificamos o conceito de autonomia como componente de uma nova concepção da política de assistência social que pretende dar continuidade aos princípios constitucionais de 1988 e da LOAS/1993, mas que traz “uma visão inovadora”, que identifica os riscos e vulnerabilidades,²⁷ mas também os “recursos” , “capacidades”, “desejos”, “possibilidades” que o indivíduo possui para enfrentá-las. Nessa visão

²⁷Para aprofundamento desses conceitos na PNAS sugerimos ler: ALVARENGA.Mirella Souza Risco e Vulnerabilidade: Razões e Implicações do uso na Política Nacional de Assistência Social dissertação de mestrado. UFES, 2012.

a autonomia do indivíduo é determinada pelas circunstâncias e contexto social dos indivíduos e famílias.

[...] 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 (BRASIL, 2005, p.15).

O texto reforça ainda um “duplo efeito” dessa nova concepção onde o conceito de autonomia aparece como resultado do desenvolvimento de capacidades aliada ao desenvolvimento humano e social. Observamos também a defesa de que o desenvolvimento está ligado à capacidade de acesso a bens e recursos que por sua vez exigem o aumento das capacidades das famílias e dos indivíduos.

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 (BRASIL, 2005, p.15-16).

Observamos ainda neste capítulo que dados do “Atlas de Desenvolvimento Humano/2002”²⁸, subsidiaram a análise da dinâmica demográfica associada aos processos de exclusão.

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 sócio familiar 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 (BRASIL, 2005, p.16).

No capítulo 2, **Política Pública de Assistência Social**, o conceito de protagonismo aparece como componente de atuação da política ao lado de seu papel de legitimação das demandas da população: “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 (BRASIL, 2005, p.31)”.

Ainda nesse item o conceito de autonomia é inserido como uma das Seguranças Sociais a serem garantidas pela proteção social: “A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar[...]” (BRASIL, 2005, p.31).

Dentro disso, a conquista da autonomia é evidenciada como orientação da segurança de acolhida.

Por segurança de acolhida, entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão

²⁸O “Atlas do desenvolvimento humano, 2002”, como demais relatório ligado ao Banco Mundial recebeu forte influência dos ideais defendidos por Amartya Sen, tendo inclusive o reconhecimento da equipe responsável por sua elaboração: “A preparação deste Relatório não teria sido possível sem as contribuições valiosas de um grande número de pessoas e de organizações. A equipe do Relatório está particularmente grata a Amartya Sen pelos seus conselhos e interpretações sobre o importante papel da democracia no desenvolvimento humano e pela sua continuada participação anual dos Relatórios do Desenvolvimento Humano” (PNUD, 2002, p. vii).

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 (BRASIL, 2005, p.31).

O conceito de autonomia também está presente entre os princípios democráticos que serão respeitados pela PNAS/2004

[...]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 (BRASIL, 2005, p.32).

A PNAS/2004, ao tratar sobre o item: Assistência Social e as Proteções Afiançadas demonstra no subitem Proteção Social Básica, uma preocupação da política com o conceito de autonomia sendo alvo de preocupação quanto aos idosos em acolhimento institucional beneficiários de BPC:

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 (BRASIL, 2005, p.34).

Já o conceito de protagonismo se insere nesse item como objetivo das ações de proteção social básica as quais para atingi-lo deverão se articular com as demais políticas intersetoriais.

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 (BRASIL, 2005, p.34-35).

O conceito de protagonismo também se apresenta na caracterização dos serviços de proteção social básica como formato de trabalho em conjunto com a

oferta de serviços para “potencializar” as famílias e fortalecer seus vínculos internos e externos de solidariedade.

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[...] Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2005, p.36).

Ao tratar da caracterização da Proteção Social Especial, o conceito de autonomia surge como objetivo final das estratégias de atenção e de reestruturação do grupo familiar (nas ações deste nível de proteção).

As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sócio familiar 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 (BRASIL, 2005, p.37).

No capítulo 3, **Gestão da PNAS dentro da perspectiva do SUAS**, o conceito de autonomia é evidenciado nas funções de vigilância social e proteção social. Já o conceito de protagonismo é evidenciado na função de defesa social. Sendo as pessoas vítimas de apartação social, impossibilitadas de autonomia e integridade, um dos índices de situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social a que estão sujeitas as famílias.

- **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 impossibilita 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 Público (BRASIL, 2005, p.39).

No item acerca da Proteção Social o conceito de autonomia mais uma vez se apresenta atrelado às seguranças de rendimento e de acolhida. Na Segurança de rendimento e autonomia, o conceito está claramente atrelado à ideia de rendimentos para garantir proteção básica às famílias.

[...] 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 (BRASIL, 2005, p.39).

Acerca da segurança de acolhida, os conceitos de autonomia e protagonismo aparecem como resultado das ações de proteção e recuperação das situações de abandono e isolamento.

[...] 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 (BRASIL, 2005, p.39).

No item sobre a função de defesa social e institucional, o conceito de protagonismo caracteriza-se como um direito do usuário.

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 (BRASIL, 2005, p.40).

No item sobre as novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, o conceito de protagonismo é introduzido no item Controle Social acerca do desafio da Participação dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social. “Assim, é fundamental a promoção de eventos temáticos que possam trazer usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores” (BRASIL, 2005, p.51).

Por último, os conceitos na PNAS aparecem no tocante à política de recursos humanos pontuando que os trabalhadores superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para viabilizadores de direitos, bem como promovam a participação dos usuários no controle da política com vistas a sua autonomia e protagonismo.

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 (BRASIL, 2005, p.54).

Em termos de contribuição teórica do Serviço social, na bibliografia usada como referência no texto final da PNAS encontramos diversas obras de estudiosos do serviço social dentre os quais destacamos YAZBEC (1999); PEREIRA(1996), BOSCHETTI (2003), COUTO (1999), PAIVA (2003) e SPOSATI (mímio; 1997; 2003 e 2004), TAPAJOS (2004) TAVARES (2004); YAZBEK; PAZ (2003).

Quanto ao texto da NOB/SUAS, foi assim dividido: Resolução, Apresentação, Justificativa da NOB/SUAS; Tipos e Níveis de gestão do SUAS; Instrumentos de Gestão; Instancias de Articulação, Pactuação e Deliberação; Financiamento; Regras de Transição e Anexos.

A NOB/SUAS em sua apresentação o ministro destaca os “onze anos de formulação e debate na área da Assistência Social” e a contribuição dada pelos diferentes atores da política ao longo do processo dentre os quais

[...]do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – Fonseas, do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas, dos Conselhos (nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social), das Comissões Intergestores Tri e Bipartite, dos gestores desta política (Federal, Estaduais e Municipais), dos representantes das Entidades Governamentais e Não-Governamentais, os profissionais inseridos neste movimento nos três níveis de governo, as universidades públicas, privadas e comunitárias. Enfim, todos aqueles que estão, neste momento, fazendo mais uma vez, coro, voz e ação em uma luta que vem desde muito antes da Constituição Federal de 1988, reafirmando a fundamental relevância de um processo participativo nos moldes das condições que o pacto intersetorial demanda e a democracia requer (BRASIL, 2005, p.79).

No Capítulo 1, **Justificativa da NOB/SUAS** destaca-se que a assistência social deve pautar-se pelo, entre outros, “[...] compromisso com o desenvolvimento humano e social do país [...]” (BRASIL, 2005, p.81), o que nos remete a orientações do Banco mundial

O conceito de autonomia apresenta-se nesse item dentro dos princípios organizativos do SUAS pela necessidade de articulação intersetorial para o atendimento às famílias com ausência de autonomia dentro de outras enquanto público da assistência social.

[...] articulação intersetorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Único de Saúde – SUS, por intermédio da rede de serviços complementares para desenvolver ações de acolhida, cuidados e proteções como parte da política de proteção às vítimas de danos, drogadição, violência familiar e sexual, deficiência, fragilidades pessoais e problemas de saúde mental, abandono em qualquer momento do ciclo de vida, associados a vulnerabilidades pessoais, familiares e por ausência temporal ou permanente de autonomia principalmente nas situações de drogadição e, em particular, os drogaditos nas ruas; (BRASIL, 2005, p.88).

Ainda na Justificativa do SUAS, os conceitos de autonomia e protagonismo aparecem no item sobre as funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira, como resultados das ações de desenvolvimento de capacidades e talentos ao lado das ações que visam suprir as necessidades de reprodução social de famílias e indivíduos.

A proteção social de Assistência Social, em suas ações, produz aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e

talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia (BRASIL, 2005, p.88).

No item sobre Proteção Social mais uma vez é enfatizado o direcionamento para o desenvolvimento humano: “A proteção social de Assistência Social, ao ter por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania[...]” (BRASIL, 2005, p. 90).

O item apresenta ainda a introdução dos conceitos de autonomia e protagonismo como componente do núcleo básico familiar: “Para a proteção social de Assistência Social o princípio de matricialidade sociofamiliar significa que: a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” (BRASIL, 2005, p.90).

Ao falar sobre as seguranças assim como na PNAS o conceito de autonomia é identificado como uma delas e avança no sentido de explicitar as ações que tal segurança prevê. Dentre as ações previstas o conceito de protagonismo surge atrelado como resultado do desenvolvimento de capacidades e liberdade e objetivo a ser assegurado.

A segurança de desenvolvimento de autonomia exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e cidadãos sob contingências e vicissitudes (BRASIL, 2005, p.91).

Quanto a Defesa Social e Institucional, os conceitos são apresentados como resultados da garantia de proteção ativa que se diferencia das condições de tutela.

O SUAS realiza a garantia de proteção social ativa, isto é, não submete o usuário ao princípio de tutela, mas à conquista de condições de autonomia, resiliência e sustentabilidade, protagonismo, acesso a oportunidades, capacitações, serviços, condições de convívio e socialização, de acordo com sua capacidade, dignidade e projeto pessoal e social (BRASIL, 2005, p.93).

Conforme também sinaliza a PNAS, no item Vigilância Socioassistencial, a identificação da ausência ou não de autonomia está entre suas funções: “A função de vigilância social no âmbito da Assistência Social:[...] Identifica a incidência de vítimas de apatiação social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência” (BRASIL, 2005, p.93)

Além de que os riscos e danos que possam ferir seu usufruto devem ser monitorados.

O sistema de vigilância social de Assistência Social é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, à socialização e ao convívio familiar (BRASIL, 2005, p.93).

No item sobre a Rede Socioassistencial, o conceito de autonomia se insere como uma das possibilidades a serem alcançadas a partir do repasse do Benefício de Transferência de Renda.

Benefício de Transferência de Renda: programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (BRASIL, 2005, p.94).

No Capítulo 2 Ao tratar dos **Tipos e Níveis de Gestão do SUAS**, a NOB traz o conceito de autonomia como uma das responsabilidades dos municípios que assumem a Gestão Plena da Assistência Social.

[...]O gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial em seu município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos ocorridas em seu município. Por isso deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencializem a função protetiva das famílias e a auto organização e conquista de autonomia de seus usuários (BRASIL, 2005, p.101).

Por último o conceito de protagonismo é citado no Capítulo 5 sobre **Financiamento** ao tratar das ações a serem financiadas pelo Piso de proteção social básica de transição e variável:

[...] para serviços complementares no território, ou seja, para aqueles serviços que visam complementar o atendimento prestado no âmbito do CRAS, tais como, dentre outros: serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens; centros de convivência; ações de incentivos ao protagonismo e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2005, p.102).

A partir da análise dos conceitos de autonomia e protagonismo no texto da PNAS/2004 e NOB/SUAS 2005, verificamos pouca clareza em sua conceituação. Ou seja, a fundamentação teórica dos conceitos não é claramente explicitada. Nesse sentido, realizamos uma sistematização a partir das principais características que apresentam.

Percebemos ainda que os conceitos se apresentam ora isolados, ora em conjunto. Assim, para melhor apresentação dos resultados de nossa análise, num primeiro momento evidenciaremos a síntese dos conceitos de autonomia e protagonismo de forma separada tanto na PNAS/2004 quanto na NOB/SUAS 2005 e por fim, as características que os envolvem quando aparecem em conjunto.

Caracterização do conceito de Autonomia	
PNAS/2004	NOB/SUAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tem seus determinantes nas circunstâncias e no contexto social dos indivíduos e famílias; ✓ Pode não ser atingida momentaneamente ou definitivamente por um público específico como crianças ou idosos por alguma deficiência ou questões relacionadas a saúde 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Resultado a ser alcançado com as ações de desenvolvimento de capacidades e talentos de famílias e indivíduos. ✓ Necessidade de monitoramento de riscos e danos que possam ferir seu usufruto; ✓ Possibilidade de ser alcançada a partir do

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Insere-se entre os princípios democráticos a serem respeitados pela política; ✓ Caracteriza-se como um dos índices de vulnerabilidade e risco pessoal e social que devem ser monitoradas pela Vigilância Social nas situações em que as pessoas são impossibilitadas de vivenciá-la por apartação social e perda da integridade; ✓ Deve ser atingido pelo desenvolvimento de capacidades na perspectiva do desenvolvimento humano e social dos indivíduos; ✓ É resultado a ser alcançado no atendimento às necessidades humanas como alimentação, vestuário, abrigo; ✓ É objetivo da segurança de sobrevivência e rendimentos para proteção básica às famílias; ✓ É alvo de preocupação em ser alcançado por idosos em acolhimento institucional que recebem BPC; ✓ É objetivo das estratégias de atenção e reestruturação do grupo familiar nas ações de proteção especial. 	<p>repasso de Benefícios de Transferência de Renda;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Necessidade de articulação intersetorial para seu alcance juntos as famílias, público da assistência social; ✓ Responsabilidade dos municípios que assumem a Gestão Plena da Assistência Social;
--	---

Tabela 3 – Caracterização do conceito de Autonomia na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

Conforme tabela acima, identificamos na NOB/SUAS (2005) o reforço de algumas características já evidenciadas na PNAS (2004).

Já o conceito de Protagonismo do usuário quando aparece de forma isolada na PNAS(2004) apresenta a seguinte caracterização:

Caracterização do conceito de Protagonismo	
PNAS/2004	NOB/SUAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ação passível de ser ampliada pela atuação da política de assistência; ✓ Ação que, potencializa e fortalece os vínculos internos e externos de solidariedade das famílias com vínculos preservados em conjunto com a oferta 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O conceito é citado apenas ao tratar das ações a serem financiadas pelo Piso de Proteção Social Básica de Transição e Variável.

de serviços; <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ação a ser fomentada por debates temáticos e discussão da política de assistência; ✓ Objetivo das ações de proteção social básica as quais para atingi-lo deverão se articular com as demais políticas intersetoriais; ✓ Iniciativa voltada aos jovens (protagonismo juvenil); ✓ Direito socioassistencial do usuário no âmbito da Defesa social e Institucional; 	
--	--

Tabela 4 – Caracterização do conceito de Protagonismo na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

Vale ressaltar que o protagonismo dos usuários foi tema da VI Conferência Nacional de Assistência em 2007, contudo, nossa análise não envolveu a sistematização dessa conferência uma vez que decidimos por analisar apenas os documentos que demarcaram a introdução dos conceitos na PNAS (2004) e NOB/Suas (2005).

Ao se apresentarem de forma conjunta na PNAS(2004), autonomia e protagonismo se caracterizam como: um estado, uma situação a ser alcançada pelos indivíduos

Caracterização dos conceitos de Autonomia e Protagonismo em conjunto.	
PNAS/2004	NOB/SUAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ações que devem ser restauradas junto aos indivíduos que se encontram em situações de abandono e isolamento no âmbito da segurança de acolhida; ✓ Ações objetivadas pela participação dos usuários no controle da política; ✓ Resultados das ações de desenvolvimento de capacidades e talentos ao lado das ações que visam suprir as necessidades de reprodução social de famílias e indivíduos; ✓ A família como seu núcleo básico amparado na perspectiva da matricialidade 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os conceitos aparecem como resultados da garantia de proteção ativa que em contraponto às condições de tutela.

Tabela 5 – Caracterização do conceito de Autonomia e Protagonismo na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

Como pode ser evidenciado, o texto final da PNAS/2004 e NOB/2005 incorporaram os conceitos quando tratam das funções da assistência, da gestão e oferta dos serviços.

Em vários momentos os conceitos se apresentam como componentes da nova concepção da política de Assistência Social. A autonomia dos usuários apresenta-se como uma ação que além de ser respeitada enquanto princípio democrático, ganha tamanha importância que sua ausência no público da assistência social deve ser monitorada como o índice da vigilância socioassistencial.

Autonomia e protagonismo são considerados pela política como componentes básicos inerentes às funções do núcleo familiar. Mas, que se por alguma situação a família deixe de tê-los, a assistência social pode devolvê-los ou restaurá-los através de oferta de benefícios e programas de transferência de renda, do desenvolvimento de capacidades e das ações de reestruturação do grupo familiar junto aos serviços de proteção social básica e/ou especial.

Considerando as proposições realizadas pelos representantes do MNMMR e do CNBB, durante as reuniões descentralizadas do CNAS, podemos dizer que o aspecto do protagonismo atrelado à participação e exercício do controle social foi contemplado pela política quando trata dos desafios da participação dos usuários no controle social e da necessidade de que o fortalecimento dessa prática constitua o arcabouço técnico-operativo dos trabalhadores.

Também identificamos nos conceitos de protagonismo atrelados a participação e controle social da política uma aproximação com o debate de Yazbek (2009) a respeito do protagonismo dos usuários quando essa defende que a assistência tanto pode reiterar a subalternidade quanto ser lugar de acesso ao protagonismo.

Protagonismo esse também defendido pelo Conjunto CFESS/CRESS quando delibera no eixo temático de seguridade do 33º Encontro Nacional em 2004 pela potencialização do protagonismo do usuário nos conselhos de políticas públicas (CFESS/CRESS, 2004).

Contudo, ao longo do texto, o conceito de protagonismo também se alia ao conceito de autonomia vinculado a uma ideia de desenvolvimento de capacidades.

Nesse sentido, identificamos no conceito de autonomia uma aproximação das características descritas acima com a proposta defendida pela professora Aldaíza Sposati na oficina sobre a concepção da assistência quando da apresentação da proposta da PNAS na Reunião descentralizada de Aracaju. Na ocasião Aldaíza pontua “uma nova visão sobre a Assistência Social” enfatizando o conceito de autonomia como a novidade da PNAS atrelada a uma “perspectiva de capacitação, possibilidade de desenvolvimento de habilidades, de potencialidades” (CNAS, 2004, p.21-22).

Conforme já explicitado no item anterior, a ideia de desenvolvimento de capacidades para o aumento da autonomia e protagonismo nos remete às orientações de Amartya Sen.

Não podemos afirmar aqui que a autora assume um posicionamento de defesa das propostas do Banco Mundial, mas parece existir uma consonância entre suas propostas e ideias, sobretudo na proposição de aumento das capacidades das famílias e indivíduos.

Assim, considerando o marco teórico liberal do Banco Mundial, a teoria crítica presente no debate do serviço social e as proposições do processo de elaboração da PNAS, pudemos constatar que Protagonismo e Autonomia surgem na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005) como elementos da nova concepção de assistência sem um aprofundamento conceitual e com as seguintes características:

- Em alguns momentos o conceito de protagonismo é tratado numa perspectiva do controle social, o que nos remete a possível influência do debate do serviço social e Conjunto CFESS/CRESS, contudo, na maioria das vezes este conceito aparece atrelado a perspectiva de desenvolvimento de potencialidades e habilidades dos indivíduos e famílias que nos remete a uma vinculação com a teoria liberal do banco mundial que visam dotar os indivíduos e famílias de habilidades e capacidades para sua autoproteção;
- Ainda que a PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005) expressem um esforço de consolidação dos direitos conquistados na constituição de 1988 no campo de assistência, o conceito de autonomia introduzido no texto da política, pelas características que apresenta, não possui nenhuma vinculação com a teoria crítica presente nas orientações do Conjunto CFESS/CRESS;
- As características de autonomia apresentados na PNAS (2004) e NOB (SUAS) como estado ou patamar a ser alcançado através do desenvolvimento de potencialidades, habilidades e capacidades dos indivíduos e famílias, nos remete às orientações do Banco Mundial uma vez que este defende a ideia de que o desenvolvimento de capacidades aumenta as liberdades dos indivíduos, sendo esta uma das atribuições das políticas públicas.
- O fato das referências teóricas não serem explícitas colabora para que se incorra em equívocos e ambiguidades conceituais.
- Autonomia e protagonismo nessa perspectiva contribuem para a reprodução e disseminação do marco liberal ao caracterizarem-se como produto final de um processo de responsabilização das famílias e indivíduos pela superação das condições de pobreza, à medida que aprendem a contar e mobilizar tanto os atributos pessoais que dispõem quanto a rede de relações que estabelecem para solucionar as questões de desigualdade que lhes atinge.

Considerações Finais

A análise das perspectivas teóricas presentes nos conceitos de autonomia e protagonismo na PNAS foi motivada pela necessidade de reflexão crítica do significado desses conceitos e pelos equívocos teóricos que podem ocorrer entre os operadores da política. Nesse sentido, o objetivo de nosso estudo foi analisar as perspectivas teóricas que fundamentam os conceitos de **autonomia e protagonismo dos usuários** presentes na Política Nacional de Assistência Social/ PNAS (2004) e Sistema Único de Assistência Social/SUAS.

Para tanto, tivemos que fazer algumas escolhas metodológicas. Optamos por evidenciar a construção e reformulação da Assistência como fruto de um processo contraditório, resultante da luta entre capital e trabalho que enquanto tal apresenta contradições. Para evidenciá-las, definimos como base teórica o processo de conquista dos direitos no panorama mundial e brasileiro bem como o processo de consolidação da assistência social como direito social no Brasil evidenciando os aspectos políticos e econômicos que deveriam ser considerados no processo de reformulação da assistência social no Brasil em 2003 e por fim na introdução desses dois conceitos na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

Observamos que a conquista dos direitos sociais, que se iniciou pelos direitos trabalhistas nos anos 1930 e ampliou-se no processo constitucional de 1988 no contexto de redemocratização e abertura política do país, passou a sofrer as repercussões das influências internacionais e das demandas do capitalismo em âmbito mundial. A realidade passa a ser de perdas dos direitos sociais universais, reforma e enxugamento do Estado e exigência de cumprimento dos acordos junto ao Banco Mundial. As “reformas” neoliberais se iniciam na década de 90 com o Governo Collor, atravessam os governos de FHC e LULA e se consolidam no Governo Dilma através da priorização de políticas focalizadas e ações de combate à pobreza em detrimento das garantias universais conforme a Constituição de 1988.

Nesse aspecto, a construção da Política de Assistência enquanto Direito Social mereceu destaque. Ainda que as iniciativas do Estado datem da década de

1940, seu reconhecimento enquanto direito no campo da seguridade social se dá apenas na Constituição de 1988 e a partir daí inicia-se um processo de luta por sua efetivação que dura até os dias atuais.

Assim, no Capítulo 2 observamos que a política de assistência não teve de imediato interlocutores e militantes na área durante o processo constituinte como na saúde e na previdência. Este fator aliado à imprecisão conceitual e a ausência de parâmetros dificultaram o debate em torno da regulamentação desse direito. Nesse sentido, vimos que a contribuição do serviço social foi fundamental tanto pelo esforço de clarificação teórica pela academia quanto pela organização da categoria através do engajamento político do conjunto CFESS/CRESS.

Demonstramos assim que a assistência social passa a ser objeto de estudos acadêmicos, através de um vasto corpo de pesquisadores na área do serviço social, acumulando um rico arcabouço teórico que até os dias atuais influenciam e servem de referência para a formulação dessa política pública.

Considerando essa conjuntura e o fato de que no histórico de lutas pela efetivação da assistência enquanto direito social e política pública, sempre se fizeram presentes concepções conflitantes e forças políticas defensoras dessas posições, acreditávamos que a influência das mesmas viesse à tona no processo de reformulação da assistência em 2003.

Se por um lado, a influência do Banco Mundial era uma possibilidade, de outro a luta de profissionais, militantes e teóricos do SSO no processo de consolidação da Assistência Social como Direito social no Brasil, era um elemento a ser considerado. Assim, saber se estava presente a perspectiva dos direitos em detrimento do fomento às políticas de enfrentamento à pobreza orientadas pelo banco mundial no processo de introdução dos conceitos de autonomia e protagonismo, foi nossa principal preocupação. Acreditávamos que ao analisar e desvelar a perspectiva teórica que fundamenta os conceitos de autonomia e protagonismo compreenderíamos melhor o papel atribuído a essa política na atualidade.

Nesse sentido, foi necessário identificar a contribuição do serviço social especificamente sobre os conceitos de autonomia e protagonismo, bem como a sua defesa pelo conjunto CFESS/CRESS e as fundamentações teóricas presentes nas orientações do Banco Mundial aos países da América Latina.

Ao analisar os conceitos de autonomia e protagonismo dos usuários da política de assistência social na produção teórica do serviço social verificamos que sobre autonomia não há um vasto debate e o debate sobre protagonismo foi inaugurado por Yazbek em 1993. Em 2003, o conjunto CFESS/CRESS em seu 33º Encontro, defende o protagonismo dos usuários, especialmente na formulação da política. O debate do serviço social sobre protagonismo foi retomado apenas em 2005, após a sua introdução na Política de Assistência em 2004. Acreditamos que o retorno do debate após a sua introdução na PNAS, possa significar um esforço de posicionamento da categoria quanto ao tema e a sua significação teórica e política.

Quanto aos conceitos de autonomia e protagonismo na perspectiva do Banco Mundial nos referenciamos nas produções de Amartya Sen, seu principal teórico, e nos relatórios com as orientações sobre as políticas sociais da América Latina. Contudo, não encontramos nesses documentos os conceitos explicitados. Mas, identificamos elementos importantes que evidenciam a concepção de desenvolvimento como liberdade, sugerindo que as políticas públicas devam propiciar o aumento das capacidades, habilidades, capital humano e social dos indivíduos na perspectiva do desenvolvimento humano e social e combate às privações.

Esses elementos foram cruciais para realizarmos a análise e reflexão sobre a introdução dos conceitos de autonomia e protagonismo e para que tivéssemos um olhar atento para a “nova concepção” de assistência presentes na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005).

Quanto às contribuições do Conjunto CFESS/CRESS e do Banco Mundial no processo de elaboração e construção da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005) no

CNAS, não identificamos proposições e contribuições acerca dos conceitos de autonomia e protagonismo dos usuários pelo Conjunto CFESS/CRESS nas 20 atas analisadas, apesar da defesa do protagonismo estar presente entre as deliberações do 33º Encontro Nacional.

Encontramos a proposição do conceito de protagonismo vinculada ao controle social em consonância com as ideias de Yazbek (2009) e a defesa do conjunto CFESS/CRESS, mas que partiram de outros representantes da sociedade civil, o MNMMR e a CNBB conforme explicitado no Capítulo 3.

O conceito de autonomia foi identificado na oficina ministrada pela professora Aldaíza Sposati. Contudo, sua defesa está atrelada à ideia de aumento das capacidades dos indivíduos, desenvolvimento de habilidades e capacidades. O que para nós, também sugere uma aproximação com as ideias de Amartya Sen e do Banco Mundial.

Assim, ao analisar o debate em torno dos conceitos de autonomia e protagonismo no processo de formulação da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005) constatamos a ausência de um debate aprofundado. No texto final desses documentos observamos através da caracterização dos mesmos a presença de elementos que se contradizem. Em alguns momentos identificamos o conceito de protagonismo numa relação com as proposições de Yazbek e dos representantes do MNMMR. Mas, em outros pontos do texto, observamos que juntamente com o conceito de autonomia ele se aproxima das orientações do Banco Mundial.

É importante destacar que, talvez, numa tentativa de clarificação, após a aprovação da PNAS e NOB/SUAS muitos outros documentos do MDS foram lançados a fim de orientar o trabalho com famílias e indivíduos e os conceitos de autonomia e protagonismo continuam sendo disseminados ao lado de outros como emancipação, empoderamento e resiliência²⁹.

²⁹ Dentre os documentos recentemente publicados destacamos: Cadernos do SUAS vol. 1, 2 e 3 (2007); Tipificação Nacional de serviços Socioassistenciais (2009); Orientações Técnicas do CRAS volumes I e II (2011); Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado da

Assim, chegamos à constatação de que por ausência de um debate mais específico da categoria de serviço social e outros teóricos e militantes envolvidos no processo de construção da PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005), o documento final apresenta elementos das duas perspectivas aqui problematizadas. Por um lado há um embasamento do marco legal da constituição de 88 e da LOAS (1993) que respalda o conceito de protagonismo dos sujeitos e a perspectiva dos direitos defendida pelo serviço social e conjunto CFESS/CRESS, especialmente quanto a participação na formulação da política. Por outro lado há forte presença da perspectiva liberal de responsabilização dos indivíduos e famílias pela sua proteção através do incremento de suas capacidades e relações como pressupõe a perspectiva do Banco Mundial embasada pela teoria de Amartyan Sen.

Contudo, entendemos que essa ausência deflagra fragilidade no debate da categoria no período ao mesmo tempo em que se coloca no interior do processo de luta da assistência enquanto direito social. Durante nossa análise fica evidente uma preocupação e defesa da categoria do conceito de protagonismo que propicie o reconhecimento dos usuários enquanto sujeitos políticos o que se caracteriza como um avanço por propor o rompimento com práticas tuteladas e clientelistas historicamente presentes nessa política.

Assim, naquele tempo histórico a introdução dos de autonomia e protagonismo conceitos na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005), ainda que sem um aprofundamento teórico, se mostraram extremamente relevantes. Mas, é preciso reconhecer que o limite temporal que se apresentava naquele momento, a opção foi por garantir mudanças estruturais na organização da assistência e não o aprofundamento teórico dos conceitos.

Nesse sentido, o resultado dessa pesquisa pretende lançar pistas para a clarificação teórica dos mesmos e suscitar novos questionamentos e reflexões

Assistência Social/ CREAS (2011); Centro de Referência Especializado da Assistência Social para População de Rua/ CENTRO POP (2011) e Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (2013).

no intuito de contribuir para a efetividade da operacionalização da assistência na lógica dos direitos sociais.

Referências

ANDRADE. Iracy de. *Modelo de Gestão e protagonismo dos usuários na implementação do SUAS*. In: MENDES. Jussara Maria Rosa, PRATES Jane Cruz e ANGUINSKY. Beatriz Gershenson. (Org.s) *O sistema Único de Assistência Social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.p.

BARBOSA. Nelson. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. In: Sader Emir (org.). *Lula e Dilma: Dez anos de política econômica*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.p. 69-102.

BAUER, MW; GASKELL; G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. São Paulo: Vozes, 2002.

BOSCHETTI. Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo*. 2. ed. Brasília: UNB, 2003.

_____. *Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. 1ª reimpressão. Brasília: Letras Livres. UnB, 2008.

_____. *O SUAS e a Seguridade Social*. In: MDS. *Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

_____. BEHRING, Elaine Rossetti. *Política Social: Fundamentos e história*. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política Social no capitalismo tardio*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. SALVADOR, Evilázio. *Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia*. In: *Revistas SSO e Sociedade*. 87. São Paulo: Cortez. 2006.p. 25-57

BRASIL. *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. *Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS*, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

_____. *Relatório da IV Conferência de Assistência Social*. 2003. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional>. Acesso em 30.08.14.

_____. MDS. *Política Nacional de Assistência Social/ PNAS*. Brasília, 2004.

_____. MDS. *Norma Operacional Básica de Assistência Social do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS*. Brasília, 2005.

SALLUM Jr., Brasílio. *Crise de Estado e transição política*. In: Lourdes Sola. (Org.). *As lições da década de 80*. São Paulo: EDUSP/UNRISD, 1995, v. 1, p.

BRAVERMAN, H. *Trabalho e Capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3. ed. Rio de Janeiro: LCT, 1987.

CAMBRAIA, Márcio Rodrigues Nunes. *A Formação da Frente Liberal e a Transição Democrática no Brasil (1984-85)*. In *Revista on-line Liberdade e Cidadania*. Ano III - n. 10 - outubro / dezembro, 2010.

CAMPOS. Edval Bernardino. *O protagonismo do usuário da assistência social na implementação de controle social do SUAS*. In: Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

CARVALHO. J.M. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 2ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2002.

CARVALHO. Maria do Carmo Brandt de. *Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação*. In: Revistas SSO e Sociedade. 87. São Paulo: Cortez, 2006.p.97-123.

CNAS. Atas/ Relatórios finais/Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social 2003 - 2004. Disponível: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>. Acesso em: Agosto e Setembro de 2014.

BANCO MUNDIAL. *Relatório “Vozes dos Pobres: Brasil/Relatório Nacional”*, 2000. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 23.08.2014;

_____. *Relatório “O Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana”* Volume I de Março de 2001. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 23.08.14;

_____. *Relatório “Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará/O Desafio da Modernização Inclusiva”* de Abril de 2003. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 24.08.2014;

_____. *O Relatório “Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexão e perspectiva”* de outubro de 2004 Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 24.08.14;

CFESS/CRESS. Relatórios Encontro Nacional. CFESS/CRESS. 2002, 2003, 2004 e 2005. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/> .Acesso em 22/08/14.

_____.Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social.Brasilia.2009. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/>>. Acesso em: 24.08.14.

CORTES. Soraya. M. Vargas.*Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados. Cadernos de Sociologia*,9.ed. Porto Alegre: PPGS/EFRGS, 1998.

COUTO, Berenice Rojas.*O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____.Berenice Rojas [et al].*O sistema único da Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*.São Paulo.Cortez. 2010.

_____. Berenice Rojas. MARTINELLI.Tiago.*O serviço social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): desafios éticos ao trabalho profissional*. In Revista Argumentum Vitória, v. 1, n. 1, p. 92-105, jul./dez. 2009

CRISTO, Andréia Lima de. *O exercício do controle social no Ministério Público do Estado do Espírito Santo na garantia e ampliação dos direitos da infância e juventude*. Dissertação de Mestrado. UFES, 2010.

FORTES, Alexandre. FRENCHT John. *A “Era Lula”, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo*. In Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 24, n.1.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IANNI, Octavio. *A era do globalismo*. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v.20, jun. 2011, Brasília, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e Assistência Social*.7.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LAURELL, Ana C. (org). *Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LIGUORI, Guido. *Estado e Sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade*. In: COUTINHO, Carlos Nelson, TEIXEIRA, Andrea de Paula (org's). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 173-188.

LOPES. Márcia Helena Carvalho Lopes. *O tempo do SUAS*.In: *Revistas SSO e Sociedade*. 87. p.59-76. São Paulo:Cortez, 2006.

MANDEL, Ernest. *Teoria marxista de Estado*. Lisboa: Edições Antidodo, 1977.

MARQUES. Rosa Maria; MENDES, Áquilas. *Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula*. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun. 2007. 9p.

MARTINS, Carlos Estevão. *Liberalismo: direito e avesso*. In: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, n4, 2003, p. 619 a 660. Disponível em www.scielo.br/pdf/dados/v46n4/a01v46n4.pdf.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese de Doutorado.Campinas, SP : [s. n.], 2008.

_____. *Fundamentos do Combate à Pobreza na Contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano*. In: *Estado, desenvolvimento e políticas públicas*. SANTOS. Ana Beatriz Martins dos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO.Shiguenoli. Teresina. Ed.Universitária UFPI, 2008.

MENDOSA, Douglas. *Gênese da Política de Assistência Social no Governo Lula 2012*. Tese de Doutorado.USP, São Paulo,2012.

MINAYO, MCS. *O desafio do conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002.

MAY, t. *Pesquisa Social:questões, métodos e processos*.3ed.Porto Alegre: Artmed, 2004.

MOTA, Ana Elizabete. *A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000*. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). *O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4 ed. São Paulo: Cortez.2010.

NETTO, José Paulo. *Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”*. Temporális. Brasília, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n.3 (jan./jul.2001).

_____. *Curso o Método em Marx com José Paulo Netto*. 2002 disponível em www.youtube.com/watch?v=tTHp53Uv_8g.

_____. *O Movimento de Reconceituação 40 anos depois*. In. SSO e Sociedade, São Paulo: Cortez n.84, p. 05-20, nov. 2005.

OLIVEIRA, OS. *Metodologia das Ciências Humanas*. São Paulo, UCITEC/UNESP, 1998.

Paiva Beatriz Augusto de. *O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate*. In: *Revistas SSO e Sociedade*. 87. p.05- 24. São Paulo: Cortez. 2006.

_____. *Implicações Ético-Políticas no Exercício Profissional e o Protagonismo do Usuário*. Palestra proferida no Encontro

Estadual de Conselheiros e Gestores, 2006 Curitiba. In: Caderno I Assistência Social: Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS Governo do Estado do Paraná disponível em <http://www.constitucional.mp.pr.gov.br/docs/assistencia/publ05.pdf>.

PAULA, João Antônio de. *O Marxismo como pensamento crítico*. Em Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Rio de Janeiro, nº 9, p. 24-52, dezembro de 2001.

PEIXOTO, Demerval (Clivelaro Marcial). *Campanha do Contestado – Episódios e impressões*. Rio de Janeiro: Segundo Milheiro, 1920.

PEREIRA, Potyara A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de assistência aos pobres no Brasil*. – Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. *A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil*. Revista Ser Social, n. 6, p. 119-132, 2010.

PRATES, Jane Cruz. Mini-Curso: *O Método em Marx e o enfoque misto na pesquisa*. GTEMPP PGSS – PUCRS, Vitória, junho de 2013.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. *As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento*. Tese de doutorado. Campinas, SP: [s. n.], 2010.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo. Cia das Letras, 2000.

SITCOVISKY, Marcelo. *Particularidades da expansão da assistência no Brasil*. In: *O mito da Assistência Social ensaios sobre Estado, política e sociedade*.

MOTA, Ana Elizabete (org.) 4 ed. São Paulo: Cortez.2010.

SILVA, Sandra Sofia Brito da. *Capital humano e capital social: construir*

capacidades para o desenvolvimento dos territórios. Dissertação de mestrado. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Portugal. 2010.

SPOSATI. Aldaíza de Oliveira; BONETTI. Dilsea; YAZBEK. Maria Carmelia; CARVALHO. *Maria do Carmo Brant de A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 36. ed.2010.

_____. *O primeiro ano do Sistema Único da Assistência Social*. In: *Revistas SSO e Sociedade*. 87. p.96-122. São Paulo: Cortez, 2006.

TOUSSAINT, Eric. *A Bolsa ou a vida. A dívida externa do Terceiro Mundo: As finanças contra os povos*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. *Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea*. In. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n.104, p. 650-680, out./dez.2010.

THEODORO, M.; DELGADO, G. *Política Social: universalização X focalização – subsídios para o debate*. In. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, IPEA, Rio de Janeiro, p. 122-126, ago. 2003.

UGÁ, Vivian Domingues. *A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial*. In: *Revista Sociologia Política*, Curitiba, p.55-62, Nov.2004.