

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**LUCIMAR COLVERO TRELHA**

Problematizando *o desafio da participação popular* na  
Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004

**FLORIANÓPOLIS-SC**

**2010/1**

**LUCIMAR COLVERO TRELHA**

Problematizando *o desafio da participação popular* na  
Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Departamento de Serviço  
Social da Universidade Federal de Santa  
Catarina, como requisito parcial para a  
obtenção do título de Assistente Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Msc. Mirella Rocha

FLORIANÓPOLIS-SC

2010/1

TRELHA, Lucimar Colvero. **Problematizando o desafio da participação popular na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. 93f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

## **LUCIMAR COLVERO TRELHA**

Problematizando *o desafio da participação popular* na  
Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004

**Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Assistente Social e aprovado em sua forma final pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.**

### **BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Msc. Mirella Rocha**

Departamento de Serviço Social – Universidade Federal de Santa Catarina  
Orientadora

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dra. Beatriz Augusto de Paiva**

Departamento de Serviço Social – Universidade Federal de Santa Catarina  
1<sup>ª</sup> Examinadora

---

**Assistente Social Msc. Marliange da Silva**

Secretaria Executiva – Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis  
(CMAS)  
2<sup>ª</sup> Examinadora

**Florianópolis, 07 de julho de 2010.**

Dedico esse trabalho aos meus dois grandes  
amores: ao meu amado filho Luís Eduardo e  
ao meu amor Júlio César.

## AGRADECIMENTOS

Esta conquista foi possível devido à compreensão e carinho de pessoas especiais que me proporcionaram alento para concretizá-la.

Agradeço, em especial, às pessoas que são a razão da minha vida, meu amado filho e meu marido, pois sem essas estrelas certamente meu caminho não teria todo esse brilho.

Agradeço ao meu amado filho pelos infinitos momentos de alegria, mostrando-me o privilégio e a grandeza de ser mãe.

Ao meu marido, eterno namorado e amigo, pela compreensão, carinho e apoio à consagração de mais uma conquista.

Aos meus pais, pela dedicação ao me ensinar os princípios que regem o convívio familiar e social.

Agradeço também as minhas inseparáveis amigas, irmãs Luzia e Rogéria pelo apoio em todos os momentos, principalmente aqueles em que acompanharam, em meus períodos de aula, as traquinagens do *Luisinho*.

Às amigas e colegas de curso Marisa, Juliana, Josiane, Sandra, Ana Flávia e Greicy, pelo carinho e inúmeros momentos de alegria que dividimos no período de graduação.

À professora e orientadora Mirella Rocha, por aceitar o convite de me orientar e pela sua excelente contribuição nesse processo de construção de conhecimentos e formação profissional.

Aos professores que compõem esta banca examinadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Beatriz Augusto de Paiva e Assistente Social Msc. Marliange da Silva, pela presença e contribuições à minha formação acadêmica.

À minha querida amiga Rosangela, pelo carinho e compreensão durante o período de estágio, obrigada por ser essa pessoa maravilhosa.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram neste processo de crescimento pessoal e profissional os meus sinceros agradecimentos. Muito Obrigada!

## RESUMO

O objetivo principal desse Trabalho de Conclusão de Curso – TCC é empreender uma apurada análise de um dos eixos estruturantes/subsistemas, descritos na PNAS/2004, qual seja, “o desafio da participação popular/cidadão usuário”. Para tanto e tendo em vista o adensamento necessário à completude analítica do objeto escolhido, optamos por realizar um estudo empírico relativo à análise dos Relatórios Finais das Conferências de Assistência Social de três municípios catarinenses: Florianópolis, São José e Palhoça. O impulso para a realização desse estudo foi devido à inserção como estagiária no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS de Florianópolis nos semestres 2009/1 e 2009/2. Durante o período de estágio tivemos a oportunidade de participar, acompanhar e preparar a organização da etapa municipal do ciclo de Conferências da Política de Assistência Social do biênio 2008/2009, que teve como tema central: *participação e controle social no SUAS*. Considerando a centralidade desse tema para a reestruturação do campo socioassistencial no Brasil é que propomos a presente análise. O fio metodológico que conduz a pesquisa é o materialismo histórico e o procedimento metodológico adotado é o estudo documental. Tendo em vista completar o movimento metodológico o trabalho foi estruturado em três seções, sendo que na primeira situamos a sistematização das determinações concretas da América Latina em uma perspectiva de totalidade histórica, estudando a trajetória do desenvolvimento econômico, político e social, buscando entender as fases desse desenvolvimento, e suas determinações para a estruturação do continente de modo geral, e do Brasil de modo particular; na segunda seção, seguimos com a análise específica da trajetória histórica da política de assistência social no Brasil, a partir da peculiaridade histórico-concreta referenciada na seção anterior; e, na terceira seção realizamos a análise específica do eixo *desafio da participação popular/cidadão usuário* no desenho da PNAS/2004/SUAS, bem como com as análises relacionadas ao estudo empírico onde analisamos os relatórios das VII Conferências de Assistência social de Florianópolis, São José e Palhoça – SC. As análises que realizamos ao longo do trabalho nos permitem comprovar a hipótese analítica estudada, a qual sugeria que o eixo *desafio da participação popular/cidadão usuário* do modo como aparece na PNAS/2004 torna o SUAS incapaz de efetivamente promover a *ressignificação* da política de assistência social no Brasil, ao passo que ademais da ausência de mecanismos efetivamente democratizadores do direito socioassistencial, a dimensão do controle social segue operando a lógica da representação e da desinformação. Concluí-se, portanto, que o desenho dessa política o revelou insuficiente, isto é, percebe-se a ausência de mecanismos efetivamente democratizadores do direito socioassistencial, sendo que os Relatórios Finais da VII Conferência de Assistência Social dos municípios catarinenses estudados mostraram o quão longe estamos de um desenho que efetivamente possa se estruturar a partir do protagonismo popular.

**Palavras-Chave:** Política de Assistência Social; Protagonismo do Usuário; Participação Popular.

## LISTA DE SIGLAS

ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da LBA
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEPAS	Gerência de Gestão da Política de Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ONG's	Organizações Não-Governamentais
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
SALTE	Plano econômico que visava estimular os setores da saúde, alimentação, transporte, energia.
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único da Saúde

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação na VII Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis.....	71
Gráfico 2 - Participação na VII Conferência Municipal de Assistência Social de São José.....	72
Gráfico 3 - Participação na VII Conferência Municipal de Assistência Social de Palhoça .....	73

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 PARÂMETROS HISTÓRICOS, ECONÔMICOS E POLÍTICOS DA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
2.1 Incorporação Histórica da América Latina ao Mercado Mundial.....	14
2.2 Desenvolvimento Histórico-Econômico e Político do Brasil.....	18
2.2.1 <i>Primórdios históricos: extração de riquezas e colonização</i> .....	18
2.2.2 <i>Brasil Império</i> .....	22
2.2.3 <i>Brasil República 1889 – 1930 e a Era Vargas</i> .....	25
2.2.4 <i>O Regime Ditatorial no Brasil</i> .....	28
2.2.5 <i>A Chamada Nova República</i> .....	31
<b>3 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>34</b>
3.1 A Instituição dos Direitos Civis, Políticos e Sociais no Brasil.....	34
3.2 A Estrutura dos Direitos Sociais no Brasil a partir do Golpe de 1964 .....	38
3.3 A Trajetória do Campo Socioassistencial a partir da Constituição de 1988.....	40
3.4 A Política Pública de Assistência Social a partir da LOAS.....	45
<b>4 O PROTAGONISMO DO USUÁRIO NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>56</b>
4.1 O Desafio da Participação Popular Cidadão/Usuário no Conjunto da PNAS/2004 .....	57
4.2 Ter ou Não ter Protagonismo do Usuário? .....	68
4.2.1 <i>A dinâmica da VII Conferência Nacional de Assistência Social</i> .....	68
4.2.2 <i>Análise dos Relatórios da VII Conferência Municipal de Assistência Social em Florianópolis, São José e Palhoça</i> .....	71
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>90</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A política de assistência social no Brasil experimentou um conjunto de modificações nos últimos anos, tendo em vista sua reestruturação orgânica como política pública de Estado, direito social de todos os cidadãos.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 reflete uma tentativa de efetivamente materializar o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/1993, ao organizar o campo socioassistencial brasileiro em um Sistema Único, cujo modelo de gestão propõe-se descentralizado e participativo.

Nesse escopo, o objeto de estudo desse trabalho de conclusão de curso refere-se à análise *do protagonismo político do usuário da assistência social no novo marco regulatório dessa política pública, especialmente na dimensão do controle social*, tomando as experiências contemporâneas de três municípios catarinenses como base empírica de um estudo comparativo.

O presente trabalho é parte da avaliação final para a conclusão do curso e obtenção do título de Assistente Social. Os fatores relevantes que motivaram o estudo do referido objeto, têm como base a experiência vivenciada no estágio curricular obrigatório desenvolvido nos semestres 2009/1 e 2009/2 no Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS de Florianópolis-SC.

O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS de Florianópolis instituído pela Lei nº 4958, de 16 de julho de 1996, órgão superior de deliberação colegiada, no sistema de assistência social do município, de caráter permanente, descentralizado e participativo, é órgão vinculado à administração pública municipal com a participação paritária entre o governo e sociedade civil, responsável pela Política Municipal de Assistência Social, tendo seu funcionamento regulado por Regimento Interno.

Durante o período de estágio no Conselho, tivemos a oportunidade de participar, acompanhar e preparar a organização da etapa municipal do ciclo de Conferências da Política de Assistência Social, do biênio 2008/2009, que teve como tema central: *participação e controle social no SUAS*. Esse tema pressupunha um compromisso com os sujeitos de direitos dessa política pública, considerando o diagnóstico produzido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, o qual

afirmava que “um dos grandes desafios nesse processo é a participação do usuário nos espaços de controle social e na gestão dos serviços socioassistenciais, transitando da inaceitável condição de subalternidade para sua efetiva e autônoma afirmação como sujeito de direitos.” (BRASIL, 2009a, p. 4).

Também de acordo com o documento “Carta do CNAS aos Usuários da Assistência Social”, publicado em 2009 pelo CNAS, as Conferências são especiais momentos de controle social, principalmente, as do biênio 2008/2009, cuja proposta era impulsionar um movimento de mobilização que pudesse caminhar rumo ao protagonismo do usuário do Sistema Único da Assistência Social – SUAS na gestão, implementação e controle social da política em todos os níveis de governo.

Nesse sentido e considerando a importância desse processo é que propomos a análise em tela.

O objetivo principal desse Trabalho de Conclusão de Curso, portanto, é empreender uma apurada análise de um dos eixos estruturantes/subsistemas, descritos na PNAS/2004, qual seja, “o desafio da participação popular/cidadão usuário”. Para tanto e tendo em vista o adensamento necessário à completude analítica do objeto escolhido, optamos por realizar um estudo empírico, relativo a análise dos Relatórios Finais das Conferências de Assistência Social de três municípios catarinenses: Florianópolis, São José e Palhoça.

Cabe ressaltar que a proposta inicial de estudo, tendo em vista a análise da participação popular tal como aparece no desenho do SUAS, tinha como base empírica a análise dos Relatórios Finais da VII Conferência de cinco municípios catarinenses, quais sejam, Florianópolis, São José, Lages, Blumenau e Joinville. A escolha aleatória dos municípios referiu-se a representatividade dos mesmos, considerando que estão dentre os maiores municípios do Estado. No entanto, na primeira etapa da pesquisa empírica, na qual realizamos contato com o Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS, a Secretária Executiva do referido Conselho Estadual não soube informar se havia arquivo dos Relatórios Finais das Conferências Municipais de Assistência Social, sugerindo que procurássemos em uma sala situada nas dependências do referido conselho. Nessa procura, encontramos alguns relatórios armazenados em CD, bem como outros documentos, porém, não encontramos os Relatórios Finais das Conferências dos municípios supracitados. Diante do inconveniente, a Secretária Executiva do CEAS sugeriu que tentássemos encontrá-los em outros locais do CEAS, mencionando a possibilidade

dos relatórios estarem armazenados na sala da Gerência de Gestão da Política de Assistência Social – GEPAS. Em contato com a gerência do GEPAS, essa nos informou que foi efetuado a compilação de tais relatórios para a elaboração da VII Conferência Estadual, porém, os mesmos não foram armazenados.

Dessa maneira, ante a impossibilidade de realização dessa proposta, decidimos por redimensionar o estudo empírico para os três maiores municípios da região da Grande Florianópolis, considerando a possibilidade de deslocamento até os respectivos conselhos municipais em busca dos Relatórios Finais da VII Conferência de Assistência Social, realizadas no ano passado.

Cabe referenciar que a hipótese principal que impulsiona as reflexões desenvolvidas ao longo do trabalho, sugere que o eixo *desafio da participação popular cidadão/usuário* do modo como aparece na PNAS/2004 torna o SUAS incapaz de efetivamente promover a *ressignificação* da política de assistência social no Brasil, ao passo que ademais da ausência de mecanismos efetivamente democratizadores do direito socioassistencial, a dimensão do controle social segue operando a lógica da representação e da desinformação.

Com relação ao fio metodológico, condutor da análise em tela, importa uma análise preliminar.

De acordo com estudos de Dieterich (1999), desde o continente latino-americano, o pesquisador precisa reconhecer que as atividades científicas são determinadas por processos mais amplos, relacionados a constituição social, ao desenvolvimento histórico. Assim, a realidade da América Latina, dependente historicamente dos centros mundiais de poder, impõe a necessidade de compreensão da realidade concreta e histórica sob a qual as nações do continente se constituíram. (DIETERICH, 1999).

Considerada essa perspectiva e também a necessidade de analisar a realidade da trajetória histórica da América Latina – e a partir dela, do Brasil – para a compreensão do objeto de estudo desse trabalho, conduziremos a análise através do materialismo histórico, como método de pesquisa.

Esse método incorpora a lógica dialética que consiste em ver a história humana em sua realidade empírica, ou seja, como essa realidade se apresenta a partir da análise da totalidade e da história. Sendo que a totalidade histórica engloba a forma como o homem produz e reproduz sua vida, sua existência diária, desenvolvendo sua base material e histórica. (SILVA, 1974).

Nesse sentido, entendemos que o materialismo histórico proporciona entender a relação de dominação entre os homens a partir de suas ações, seus movimentos, e condições materiais de vida.

Portanto, atentando para essa perspectiva, faz-se necessário sistematizar as determinações concretas da América Latina em uma perspectiva de totalidade histórica, estudando a trajetória do desenvolvimento econômico, político e social, buscando entender as fases desse desenvolvimento e suas determinações para a estruturação do continente de modo geral e do Brasil de modo particular. Esse é o primeiro passo, isto é, a abordagem analítica presente na segunda seção desse trabalho.

Considerando esse caminho metodológico, e partindo das análises realizadas inicialmente, seguimos com a análise específica da trajetória histórica da política de assistência social no Brasil, a partir da peculiaridade histórico-concreta referenciada na seção anterior. Esse é o objetivo da terceira seção, onde também buscamos na análise do campo socioassistencial no país caracterizar a emergência do SUAS e iniciar a problematização de alguns elementos relativos ao desafio do protagonismo do usuário e controle social nessa política pública.

Finalmente, na quarta seção, completamos o percurso metodológico com a análise específica do eixo *desafio da participação popular cidadão/usuário* no desenho da PNAS/2004/SUAS, bem como com as análises relacionadas ao estudo empírico – cujo procedimento é a pesquisa documental – onde analisamos os relatórios das VII Conferências de Assistência social de Florianópolis, São José e Palhoça – SC.

## 2 PARÂMETROS HISTÓRICOS, ECONÔMICOS E POLÍTICOS DA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Para abordar a questão da participação na política de assistência social brasileira, faz-se necessário reportarmo-nos a trajetória histórica da construção da democracia no país, a qual se vincula geneticamente com sua constituição econômica, política e social.

Esse percurso analítico revela-se imprescindível, tendo em vista que dimensionar e analisar o protagonismo político do usuário da assistência social no novo marco regulatório dessa política pública requer uma análise das possibilidades concretas de construção de um projeto de poder mais justo, democrático e igualitário, a partir da realidade brasileira.

Neste capítulo, portanto, problematizamos elementos analíticos afetos a história da América Latina de modo geral e do Brasil de modo particular.

De partida cabe considerar que uma das hipóteses que sustentamos nesse estudo parte do pressuposto de que o Brasil, como muitos outros países latino-americanos, foi incorporado no circuito de acumulação de capital mundial de forma subalterna, de modo que esse processo *caracterizou a dominação externa como marca fundamental da história política e econômica do país a influenciar a configuração política passada e presente.*

Desse modo, a partir da análise histórica do continente e também do Brasil, pretendemos demonstrar que a dominação externa como processo predominou por vários séculos, tendo marcado profundamente a estruturação social e política do país, especialmente.

Nesta seção analisaremos, portanto, o processo de incorporação histórica da América Latina ao mercado Mundial e o desenvolvimento histórico-econômico e político do Brasil.

Sendo assim, problematizamos notadamente a exploração dos recursos naturais e a forma de colonização adaptada para o Brasil, objetivando o maior aproveitamento da produção para atender ao mercado externo e discorreremos sobre o processo de redemocratização do país, abordando os interesses internos e externos presentes na estruturação da democracia brasileira.

## 2.1 Incorporação Histórica da América Latina ao Mercado Mundial.

A expansão marítima dos países europeus desencadeou a descoberta da América. O processo de expansão possuía caráter comercial, e com o deslocamento da rota comercial, os portugueses buscaram expandir e estabelecer um comércio sem concorrentes. O desenvolvimento do comércio continental, basicamente terrestre até o século XIV, proporcionou um novo sistema de relações internas. Os portugueses, favorecidos pelo seu posicionamento geográfico e o pelo conhecimento dos mouros, experientes na dominação dos povos indígenas, iniciaram sua viagem pela costa ocidental da África, desencadeando a descoberta das Ilhas de Cabo Verde, Madeira e Açores. Iniciava-se assim a possibilidade de encontrar uma nova rota para as Índias. Em meados do século XV, a trajetória foi modificada, objetivando, justamente, a descoberta do novo caminho. Nessa nova trajetória os espanhóis encontraram a América, seguidos pelos portugueses. Nessa perspectiva, Prado Júnior (1973) afirma que

Os portugueses traficarão na costa africana com o marfim, ouro, escravos; na Índia irão buscar especiarias. Para concorrer com eles os espanhóis, seguidos de perto pelos ingleses, franceses, e demais, procurarão outro caminho para o Oriente; a América, com que toparam nesta pesquisa, não foi para eles, a princípio, senão um obstáculo oposto a realização de seus planos e que deveria ser contornado. (PRADO JÚNIOR, 1973, p.15).

A chamada *descoberta* da América não estava programada, o interesse dos povos europeus pautava-se no desbravamento de uma rota marítima para a Índia. Nessa procura, vale destacar, os espanhóis situados na Antilhas, em exploração da parte central do continente, descobriram o México, porém, não descobriram a passagem para as Índias. A partir daí, as viagens foram deslocadas para o Sul e resultaram na descoberta do Rio da Prata, sendo que não passaram desse ponto. Em suas navegações, Magalhães encontrou o estreito que foi batizado com seu nome, porém, essa passagem não oferecia condições para navegação. As pesquisas para explorar e conhecer o novo mundo foram direcionadas para o norte com a iniciativa, primeiramente dos ingleses, seguidos dos portugueses e franceses, sendo que a tão sonhada passagem na verdade não existia. O interesse primordial das viagens e descobertas pautava-se no comércio, descartando, portanto, a possibilidade de povoamento.

Desse modo, ainda segundo os estudos de Prado Júnior (1973), foi com a expectativa mercantil que os povos da Europa chegaram a América. Sendo assim,

ao perceber as condições do território, descartam a colonização e tratam de estabelecer feitorias comerciais<sup>1</sup>, pois se tornou inviável devido às características do território, "um território primitivo, habitado por rala população indígena incapaz de fornecer qualquer coisa de realmente aproveitável" (PRADO JÚNIOR, 1973 p.16), isto é, portanto, desfavorável ao desenvolvimento de feitorias estruturadas com pequeno percentual de pessoas responsáveis pelos negócios, incluindo a administração e a defesa dos mesmos. Frente à realidade encontrada, os portugueses, pioneiros na estruturação e organização de novas colônias, passaram a administrar um processo ampliado para organizar e promover o povoamento, objetivando abastecer os interesses dos feitores e do comércio. A partir dessa organização, extraíam-se os produtos chamados "espontâneos", ou seja, o que a natureza disponibilizava como madeira, pele de animais e pesca. Em sua extensão, a América foi extremamente explorada em suas riquezas naturais, ocupação de território, até o desenvolvimento de uma base econômica mais sólida constituída pela agricultura.

Nesse aspecto faz-se necessário abordar as diferentes características dos colonizadores da América que, em toda sua extensão, foi povoada de forma heterogênea. De acordo com Prado Júnior (1973), o contexto de lutas político-religiosas na Europa e principalmente na Inglaterra, foi um dos fatores que desencadeou a colonização na América. Os povos colonizadores visavam encontrar um espaço em que pudessem desenvolver seus valores e seus ideais. Dessa forma, ressalta o autor

Virão para América *puritanos* e *quakers* da Inglaterra, *huguenotes* da França, mais tarde *morávios*, *schwenkfelders*, *inspiracionalistas* e *menonitas* da Alemanha meridional e Suíça. Durante mais de dois séculos despejar-se-á na América todo o resíduo das lutas político-religiosas da Europa. É certo que se espalhará por todas as colônias; até no Brasil, tanto afastado e por isso tanto mais ignorado, procurarão refugiar-se huguenotes franceses (França Antártica, no Rio de Janeiro). (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 18).

Outro fator relevante que contribuiu para a emigração é de caráter econômico. As transformações promovidas pelo desenvolvimento da indústria têxtil provocaram o êxodo rural na Europa no séc. XVI, pois o cultivo foi trocado por pastagem para

---

<sup>1</sup> "[...] fala-se em colonização, mas o que o termo envolve não é mais que o estabelecimento de feitorias comerciais, como os italianos vinham de longa data praticando no Mediterrâneo, a liga Hanseática no Báltico, mais recentemente os ingleses, holandeses no Extremo-Norte da Europa e no Levante, como os portugueses fizeram na África e na Índia." (PRADO JÚNIOR, 1973, p.16).

suprir a necessidade de alimento dos carneiros e assim, abastecer o fornecimento de lã para indústria.

Nessas circunstâncias, Prado Júnior (1973) vai analisar que a colonização especificamente na América do Norte foi efetuada com outras expectativas, diferenciando-se do caráter restritamente mercantil, considerando a necessidade de construir um “novo mundo”, distanciando-se dos problemas e transformações que ocorriam na Europa. Essa população adaptou-se à zona temperada da América por ser um clima semelhante ao da Europa. Além do fator do clima, a inúmera diversidade de produtos existentes na América e escassos na Europa determinou o povoamento da região temperada.

Entretanto, o mesmo não aconteceu nas áreas de clima tropical e subtropical da América. Segundo Prado Júnior (1973) as colônias tropicais tiveram outra expectativa de colonização, diferenciando-se da região temperada:

Enquanto nestas se constituirão colônias propriamente de *povoamento* [...] escoadouro para excessos demográficos da Europa, que reconstituem no novo mundo uma organização e uma sociedade à semelhança do seu modelo e origens europeus; nos trópicos, pelo contrário, surgirá um tipo de sociedade inteiramente original. (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 22).

A colonização nos trópicos possuía caráter mercantil com objetivo primordial de atender ao comércio exterior. Dessa forma, os colonizadores apropriavam-se ao máximo dos recursos naturais para produzir gêneros que lhes proporcionassem alto valor comercial. Esse sistema de exploração era efetuado a partir da dominação e exploração do trabalho, no primeiro momento de indígenas, sendo posteriormente substituído pelos escravos africanos. Esses povos eram considerados inferiores, passíveis a dominação. É nesse contexto que a economia e a sociedade dos países tropicais, dentre eles o Brasil, foram moldados e absorvidos por um modelo de colonização a partir de interesses externos, ou seja, para abastecer as necessidades do comércio europeu, predominando durante séculos e desenvolvendo a estrutura econômica, política e social do país.

De acordo com a análise de Ribeiro (1978) as sociedades humanas transitam, em suas etapas de evolução, por duas vias distintas, porém, complementares

A primeira, muito mais rara, corresponde à aceleração evolutiva que ativa um povo no curso de um processo civilizatório, configurando-o como uma sociedade autônoma, dona do seu próprio destino, tendente a expandir sua cultura e sua língua sobre outros povos e capaz de desenvolver-se intensamente pelo domínio autônomo da nova tecnologia, ademais enriquecer-se com o produto do trabalho dos povos que subjuga [...]. A segunda [...] corresponde à atualização ou incorporação histórica configuradora de povos dependentes que, havendo perdido a autonomia no

comando de si mesmos [...] foram reduzidos a condição de proletariados externos não estruturados social e economicamente para si próprios, mas para servir aos interesses e desígnios de seus dominadores. (RIBEIRO, 1978, p. 20).

Analisando as colocações do autor, identificamos que as sociedades latino-americanas de modo geral e a sociedade brasileira, de modo particular, em sua trajetória histórica de construção econômica, política e social está relacionada com a segunda via da evolução.

Nessa perspectiva, podemos também nos valer dos estudos de Fernandes (1975), cuja análise contribui para o entendimento desse processo.

De acordo com Fernandes (1975) grande parte das nações latino-americanas, dentre elas o Brasil, absorveu quatro tipos de dominação externa, favorecidas pela evolução do capital e pela fragilidade dessas nações em resistir ao processo de inclusão dependente ao espaço econômico, político e cultural das demais nações capitalistas hegemônicas. O processo de dominação externa proporcionou a concentração de poder e prestígio sociais ao grupo dominante e aos extratos privilegiados da população; o povo, por sua vez, permaneceu à margem das decisões políticas e econômicas, favorecendo a construção de um padrão de desenvolvimento pautado na exploração das riquezas e subordinação dos trabalhadores.

Nesse processo, nas colocações do referido autor, os quatro tipos de dominação externa abrangem diferentes ciclos da economia mundial, envolvendo o período colonial, a desagregação do sistema colonial, a revolução industrial, bem como o capitalismo monopolista.

Na fase colonial as riquezas eram escoadas para as metrópoles, sendo que esse processo possibilitou a acumulação de capital nos países europeus, em detrimento do desenvolvimento das colônias, atendendo interesses econômicos e políticos dos países dominantes, perdurando por vários séculos.

A partir do capitalismo industrial iniciou-se o segundo tipo de dominação, dada a forma que a desagregação do sistema colonial incorporou os países dominados no circuito econômico mundial. As desvantagens para os países dominados foram devastadoras, pois se estabeleceram relações baseadas no intercâmbio desigual, isto é, sua organização permaneceu a partir da produção de bens primários, concentração de terra e trabalho escravo, gerando um comércio com base na troca desigual.

O terceiro tipo de dominação, segundo Fernandes (1975), foi impulsionado pelas riquezas extraídas dos países dominados e exportadas para os países europeus, bem como o comércio industrial, favorecendo o processo de acumulação capitalista desses países, culminando na Revolução Industrial. A partir desse processo os países da América Latina foram incorporados na reprodução do capital mundial de forma dependente, fato que irá determinar sua estrutura econômica e social.

Para incrementar esse desenvolvimento desigual, o referido autor aponta o capitalismo monopolista com sendo o quarto tipo de dominação externa absorvido pelos países dependentes. Afirmando a continuidade da concorrência desigual, a tecnologia avançada e controle externo dos países dominantes acabam desfavorecendo o desenvolvimento do mercado interno nos países periféricos.

Portanto, “a dominação externa, em todas as suas formas, produz uma especialização geral das nações como fontes de excedente econômico e de acumulação de capital para as nações capitalistas avançadas”. (FERNANDES, 1975, p.20).

Nessa perspectiva, abordaremos na próxima subseção a peculiaridade histórica do desenvolvimento do Brasil, pontuando os tipos de dominação externa na história brasileira.

## **2.2 Desenvolvimento Histórico-Econômico e Político do Brasil**

### *2.2.1 Primórdios históricos: extração de riquezas e colonização*

O Brasil, nas primeiras décadas de colonização, foi profundamente explorado em suas riquezas naturais, destacando o “Pau-Brasil” fartamente encontrado e extraído a partir da mão-de-obra indígena. Os portugueses e franceses foram os principais exploradores nesse período que corresponde às primeiras décadas do séc. XVI, sendo que não havia interesse em realizar povoamento, efetuando-se apenas alguns estabelecimentos comerciais para garantir o espaço, território. A colonização efetiva e o povoamento surgiram com a necessidade de afugentar os invasores que freqüentemente ameaçavam o território. Para tanto, era necessário incentivo, pois um território extenso e inóspito não despertava interesse para o

povoamento. Nesse sentido, Prado Júnior (1973) descreve a estratégia adotada para favorecer o processo

[...] dividiu-se a costa brasileira (o interior, por enquanto, é para todos os efeitos desconhecido), em doze setores lineares [...]. Estes setores chamar-se-ão *capitanias*, e serão doadas a titulares que gozarão de grandes regalias e poderes soberanos; caber-lhes-á nomear autoridades administrativas e juizes em seus respectivos territórios, receber taxas e impostos, distribuir terras, etc. O Rei conservará apenas direitos de suserania semelhantes ao que vigoravam na Europa feudal. Em compensação, os donatários das capitanias arcarão com todas as despesas de transporte e estabelecimento de povoadores. (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 31-32).

Podemos observar, nesse período, o início do latifúndio e a monocultura brasileira. O cultivo da cana-de-açúcar foi considerado o impulso econômico da época devido às condições favoráveis do clima e o elevado valor comercial do produto na Europa. É nesse contexto de produção em caráter exploratório e comercial que se inicia efetivamente a colonização brasileira e a organização do povoamento. De acordo com Prado Júnior (1973) “a grande propriedade será acompanhada no Brasil pela monocultura; os dois elementos são correlatos e derivam das mesmas causas. A agricultura tropical tem por objetivo único a produção de certos gêneros de grande valor comercial, e por isso altamente lucrativo” (PRADO JÚNIOR, 1973 p. 34). Esse processo de exploração atendia os interesses dos portugueses que entendiam a colônia enquanto um meio para obter riquezas, submetendo os colonizadores ao poder das coroas, ou seja, os produtos cultivados nas colônias objetivavam o alto lucro, favorecendo a concentração de renda e poder dos povos dominantes.

Considerados os ciclos de dominação externa analisados por Fernandes (1975) e anteriormente referenciados, a colonização brasileira representa um período de dominação externa que se prolongará por vários séculos, sendo que, esse tipo de dominação foi modificando-se e renovando-se a cada ciclo de mudanças estruturais das economias dominantes. O autor descreve que esse período constitui a primeira fase de dominação externa e que nesse tipo de dominação a ordem social privilegiava os interesses dos colonizadores e da coroa em um processo de exploração dos recursos naturais favorecendo o comércio europeu.

A partir do cultivo da cana-de-açúcar, atendendo interesses externos, desenvolve-se toda uma estrutura administrativa pautada no monopólio do comércio exercido pelos portugueses, concentrando no latifúndio e na monocultura a

estruturação das colônias. Outros produtos, já no início do séc. XVII, como o tabaco, ainda em pequena escala, serão cultivados com a mesma finalidade, pois o tabaco tornou-se moeda de troca no tráfico de escravo. Em suas colocações Prado Júnior (1973) descreve que os gêneros para manter as necessidades essenciais das colônias eram de responsabilidade dos colonizadores. Sendo assim, a economia de subsistência era desenvolvida nas mesmas lavouras destinadas ao cultivo dos gêneros para atender o comércio exterior. Porém, a população urbana, de acordo com referido autor, ocupada com a administração e o comércio, dependia das pequenas produções, iniciando um período de dificuldades, pois a produção apresentou-se insuficiente para atender a demanda urbana. O cultivo da cana-de-açúcar não possibilitava espaço para o cultivo de gêneros necessários para a subsistência, não havia interesse em cultivar esses produtos, pois o açúcar representava a lucratividade imperialista daquele momento.

Essa perspectiva de produção e exportação, atendendo os interesses externos perpetuou-se por um longo período. Os produtos eram cultivados e exportados, atendendo a necessidade de lucratividade da economia externa. Em meados do séc. XVIII, a característica da economia e da política adotada pela metrópole evidencia a imposição do monopólio do comércio exigido pela coroa portuguesa. Segundo Prado Júnior (1973) nesse período “quem administrava efetivamente a colônia eram os delegados do Rei, substituindo os donatários, pois a coroa resgatar-lhes-á por compra os direitos hereditários de que gozavam. Compelindo-os muitas vezes a isto contra a sua vontade” (PRADO JÚNIOR 1973, p. 51). Nesse sentido, centralizou-se a política administrativa da colônia em detrimento à autonomia das autoridades locais. O regime de monopólio foi adotado após a perda da maior parte do comércio asiático, absorvido pelos Países Baixos e pela Inglaterra. Esse percentual desfavorável culminou na ampliação e aproveitamento da colônia.

A partir do séc. XVIII, a mineração apresenta-se favorável e a agricultura não é mais o centro da economia. A fase promissora da mineração substitui a decadência da produção de açúcar que sofreu forte concorrência principalmente das Índias Ocidentais. A mineração proporcionou o deslocamento do eixo econômico da colônia, o povoamento do centro-sul do país, bem como o surgimento de novas cidades. Surgem os grupos intermediários entre a classe rica e a pobre e os funcionários públicos incumbidos de cobrar impostos, bem como de conter o

contrabando que era praticado com freqüência. No final do séc. XVIII, proporcionada pelo baixo valor do produto e a ineficiente administração que não conseguiu contornar a situação, evidencia-se a decadência da mineração. Nesse período, a agricultura reaparece com o cultivo do algodão e do açúcar favorecidos pelo desenvolvimento da Europa e a ampliação das relações comerciais com o mundo, iniciando a nova era que se anuncia a partir Revolução Industrial. (PRADO JUNIOR, 1973).

Cabe salientar que dentre os acontecimentos no período do Brasil colônia, ocorreram várias revoltas, entendidas por Prado Júnior (1973) como um momento de acentuado distúrbio e desequilíbrio econômico e social, explicitando o descontentamento com a política da metrópole, e também com a concorrência dos portugueses que passaram a imigrar para o Brasil em busca da subsistência. Esses fatos aconteceram de maneira desordenada pautados em interesses de grupos e não objetivavam mudanças estruturais, mas, sim, corrigir através da interferência da coroa, possíveis injustiças sofridas por determinado grupo atingido pela concorrência, por exemplo, na procura do ouro, e até mesmo em questões religiosas. São contradições que se explicitavam a partir das diferenças culturais e regionais em um contexto de exploração e exportação imposto pela política administrativa de Portugal.

Retornando aos apontamentos de Fernandes (1975), temos que o segundo tipo de dominação externa surge a partir do rompimento do antigo sistema colonial. No período que corresponde à segunda metade do séc. XVIII o capital dominante passa a ser o industrial, ou seja, o comércio rompe o “Pacto Colonial” que estabelecia o monopólio de comércio das colônias com suas metrópoles. O declínio do antigo sistema colonial abre espaço para o capitalismo industrial que almejava o controle dos negócios.

Prado Júnior (1973) vai apontar a causa do declínio do “Pacto Colonial” como “a indústria capitalista toma logo tamanho vulto que ofusca o capitalismo comercial e assume cada vez mais o domínio da economia européia. Resultará daí o declínio do antigo sistema colonial representado pelo pacto que é uma expressão perfeita do capitalismo comercial” (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 124). O comércio não seria favorecido sem a quebra do monopólio comercial entre colônia e metrópole. De acordo com o autor, a forçada vinda da família Real para o Brasil, evadindo-se da dominação do exército napoleônico, demonstrando apoio à Inglaterra, promove a abertura dos portos, favorecendo assim a expansão do capitalismo industrial.

O processo de ruptura do “Pacto Colonial” era almejado tanto pela burguesia inglesa que visava expandir o comércio, como pela classe dominante colonial, pois para essa significava a oportunidade de se livrar da intermediação portuguesa nos lucros da exportação e aquisição de produtos manufaturados. Esse processo seria o prenúncio da chamada independência do Brasil. A nova conjuntura proporcionará a acumulação de capital dos países europeus, atendendo os interesses da classe burguesa externa e interna.

### *2.2.2 Brasil Império*

A abertura dos portos proporcionou mudanças comerciais e culturais, bem como a implantação da indústria até então proibida por Portugal. A partir desse período, as transformações econômicas e políticas passaram a favorecer a aliada Inglaterra, predominando os negócios a partir do seu elevado nível de estruturação comercial, bem como da frota marinha. Nesse sentido a monarquia portuguesa passou a respeitar os ditames da Inglaterra, possibilitando a concorrência estrangeira. Assim, a embrionária estruturação de fábricas de tecidos sofreu forte concorrência, perdendo significativo espaço. Nesse sentido, Prado Júnior (1973) descreve a situação da concorrência sofrida pelo Brasil:

A produção brasileira reduzir-se-á cada vez mais aos poucos gêneros de sua especialidade e que se destinavam a exportação. Prolongava-se e se agravava assim, embora por efeitos de outras circunstâncias, o sistema econômico colonial [...]. O Brasil, já com tantas dificuldades para sair deste sistema que lhe tinha legado três séculos de formação colonial, em função de que se organizara a sua vida, assistia agora seu reforçamento: em lugar das restrições do regime de colônia, operava agora a liberdade comercial no sentido de resguardar uma organização econômica disposta unicamente para produzir alguns poucos gêneros destinados à exportação. (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 134-135).

As mudanças advindas da abertura dos portos ocasionaram profundas transformações econômicas, sociais e culturais. As transformações evidenciaram-se na decadência da pequena indústria, que levou a população que desenvolvia esse trabalho a um período de sensível dificuldade. Nesse mesmo processo de transformação, o comércio é atingido pela concorrência refletindo diretamente na vida da população nacional. O consumo de determinadas classes, entusiasmadas com as novidades até então inexistentes, aumentou significativamente, ocasionando severo desequilíbrio em suas finanças.

O desequilíbrio financeiro perpassou os setores privado e público, sendo o último advindo da transferência do governo metropolitano para o Brasil. A necessidade de organizar a administração brasileira é descrita por Prado Júnior (1973) como sendo impossível devido ao ultrapassado sistema de organização da colônia. Não havia ordem, tampouco justiça e havia a necessidade de promover a ordem legal, bem como organizar as forças armadas. Segundo o autor, “foi preciso criar tudo isto ou desenvolver o existente; e em meio a agitações internas e guerras externas (em 1926 o Brasil teve de enfrentar as Províncias Unidas), que drenavam fortemente as finanças do Estado” (Prado Júnior, 1973, p.138). Percebemos que nesse período, o Brasil já havia declarado independência, porém algumas províncias, ainda dominadas pelos portugueses, necessitaram de enfrentamento através de lutas para tornar-se independentes.

As expectativas de arrecadar recursos esbarravam na decadente organização administrativa da colônia, sendo a tarifa alfandegária a que melhor correspondia aos anseios orçamentários daquele período. As contradições geradas pelo processo de abertura dos portos e a emancipação política levarão a um acentuado desequilíbrio financeiro do país, porém, é necessário considerar que se evidenciou significativo progresso econômico. Nessa perspectiva, vale ressaltar que a população foi a menos contemplada pela administração vigente devido à onerosa cobrança de impostos, objetivando sanar os significativos gastos da coroa. Os desequilíbrios financeiros da primeira metade do séc. XVIII serão amortizados a partir de 1850 com a expansão da produção alicerçada na lavoura de café, bem como a prosperidade da indústria, proporcionando um período promissor para a economia do Brasil.

Nessa fase, após décadas de resistência, o Brasil passa a discutir a questão da escravidão, sendo em 1860 o auge das manifestações, estendendo-se até 1865 quando o Brasil, Argentina e Uruguai entram em guerra contra o Paraguai, deixando a questão para segundo plano. As negociações e manifestações estenderam-se por um longo período até sua concretização em 1888 quando foi declarada extinta a escravidão no Brasil.

A resistência ao processo de extinção da escravidão, nas colocações de Prado Júnior (1973), advém dos interesses dos grandes proprietários em manter o sistema que lhes era lucrativo, bem como temiam uma revolta social. Por outro lado, o Brasil sofreria pressão internacional, principalmente da Inglaterra, pioneira na abolição e com interesse em ampliar o mercado consumidor. Nesse sentido, a partir

da segunda metade do século, a imigração de trabalhadores europeus passa a mudar o cenário, aliando-se a essa novidade, as leis de caráter abolicionista aprovadas nesse período, que evidenciavam a necessidade de mudanças no sistema. Em meio às modificações econômicas e políticas é necessário destacar o progresso econômico no período imperial. A partir de 1850, apesar da frágil estabilidade financeira, iniciou-se um período de prosperidade. Surgiram estradas de ferro, a navegação a vapor, as empresas industriais de transporte urbano, de colonização, de mineração e de gás e as caixas econômicas, sendo que, segundo Prado Júnior (1973)

Boa parte destes empreendimentos e outros semelhantes que aparecem pela mesma época não representam mais que especulação estimulada pela súbita libertação dos capitais antes investidos no tráfico africano, bem como pela inflação de crédito e emissões de papel-moeda que então se verificam. [...] esta especulação terminará no grave desastre das crises financeiras de 1857 e 1864. (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 192).

Destaca-se nesse período a lavoura de café, financiada e apoiada para atender o mercado externo. A produção de café proporcionou estabilidade econômica para o Império, porém, não modificou o quadro social, prevalecendo a escravidão, o latifúndio e a monocultura. A evolução econômica durante o período imperial possui relação direta com o período da revolução industrial na Europa. O impulso financeiro advém da acumulação de capital nos países europeus.

De acordo com Fernandes (1975) a revolução industrial na Europa deu impulso ao terceiro tipo de dominação externa, sendo que as economias coloniais tiveram papel determinante para efetivação da acumulação de capital nos países europeus, favorecendo, dessa forma, a reorganização da economia mundial. Para essa realidade, Fernandes (1975) afirma que

As influências externas atingiram toda a esfera da economia, da sociedade e da cultura, não apenas através de mecanismos indiretos do mercado mundial, mas também através da incorporação maciça e direta de algumas fases dos processos básicos de crescimento econômico e de desenvolvimento sociocultural. (FERNANDES, 1975, p. 16).

A partir desse processo, a dominação externa passa a ser constante nos países latino-americanos. Na realidade do período - Brasil imperial -, para atender o mercado externo, acentua-se a produção extensiva em larga escala de matérias-primas e gêneros tropicais destinados a exportação.

Na concepção de Prado Júnior (1973) a prosperidade da economia no Brasil Império foi definida pelos seguintes fatores:

[...] concorreram ao mesmo tempo, estimulando-se reciprocamente, fatores externos e internos. Entre aqueles encontramos o grande incremento

adquirido pelo comércio internacional; era o fruto do considerável desenvolvimento da população européia e norte-americana em particular, da ascensão do seu nível de vida, da industrialização, e finalmente, do aperfeiçoamento técnico, tanto material – os sistemas de transporte – como da organização do tráfico mercantil e financeiro. E tudo isso condicionado e estimulado pelo amplo liberalismo econômico que proporcionava a todos os países e povos da terra igual e equitativa oportunidade comercial. Com o resultado disto, alargavam-se os mercados para as matérias-primas e gêneros alimentares tropicais de países como o Brasil. (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 207).

A contínua expansão da economia no período imperial favoreceu o equilíbrio das finanças públicas, proporcionando elevado nível de desenvolvimento econômico inclusive depois da passagem para o período republicano.

### *2.2.3 Brasil República 1889 – 1930 e a Era Vargas*

Os primeiros anos da proclamação da República são marcados por imensa turbulência financeira, bem como pelo antagonismo que permeava os grupos que conquistaram a República. A sociedade brasileira do período acima citado era extremamente desigual, porém, a hierarquia social era bem definida, sendo que as transformações da política e da administração terão estabilidade após anos de agitações. Prado Júnior (1973) assim descreve o momento: “do Império unitário o Brasil passou bruscamente com a República para uma federação largamente descentralizada que entregou às antigas províncias, agora Estados, uma considerável autonomia administrativa, financeira e até política” (PRADO JÚNIOR, 1973 p. 218). A República foi conquistada a partir da aliança entre os militares e fazendeiros de café. No entanto, os projetos divergentes para organizar essa aliança ocasionaram a sua ruptura nos anos seguintes. Os militares defendiam a organização centralizada, sendo que os fazendeiros optavam por regime federalista. Nessa disputa, os fazendeiros de café possuíam melhor potencial de aliados, predominando assim seus ideais. O caráter militar do governo, em seus primeiros anos, alimentava o entendimento da população de que o país sofrera um golpe. Percebe-se, nesse processo, que a participação popular não se efetiva, permanecendo à margem da nova estruturação do país. A trajetória de transição é descrita por Prado Júnior (1973) como:

[...] o efeito de um esforço de adaptação a uma nova ordem internacional que terá chegado até nós nesta fase final do séc. XIX. A abolição da escravidão e a conseqüente transformação do regime de trabalho (com a imigração estrangeira por corolário); o rompimento dos quadros

conservadores da monarquia e a eclosão de um novo espírito de negócios e especulação mercantil; a acentuação e consolidação do domínio da finança internacional na vida econômica do país (e são estes, em suma, os fatores que direta ou indiretamente interferem na vida brasileira desde os últimos anos do século passado e vão provocar a crise de transformação por que passou). (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 224).

Na política oligárquica predominou os interesses dos latifundiários, e não havia interesse em promover a participação política popular. Esse período foi marcado por forte crise do sistema monetário e pela prática de emissões, esta última adotada desde o período imperial, originando a inflação. A inflação e a dívida externa tornam-se imenso problema, sendo, a partir de 1898, adotada a política de redução de liquidez<sup>2</sup>, objetivando diminuir a inflação. Esse procedimento foi desenvolvido sem preocupação com a população, culminando no fechamento de fábricas, desemprego e corte de gastos sociais. A dívida externa foi renegociada, e o Brasil assume inúmeras parcelas acrescidas de juro sobre juro que aliada à política de valorização do café irá desencadear o processo que ficou conhecido como Revolução de 1930. As diversas agitações sociais desse período estão associadas a fatores internos resultante da organização oligárquica, e externos, associados à Primeira Guerra Mundial de 1914 e à crise da bolsa de Nova Iorque em 1929.

A oligarquia que controlava a política e a economia do Brasil, a partir desse processo, perdeu sua estrutura abrindo espaço para um governo centralizador e nacionalista.

A Revolução de 1930, impulsionada pelo descontentamento dos políticos da Aliança Liberal, abriu caminho para a consolidação do “Estado Novo”<sup>3</sup>, consagrando o reordenamento das elites dominantes no poder caracterizado por um governo militar centralizador e controlador. Para Marini (2000), “as transformações que se operam na estrutura econômica nesse período se expressam, socialmente, no surgimento de uma nova classe média, isto é, de uma burguesia industrial diretamente vinculada ao mercado interno e de um novo proletariado [...]”. (MARINI, 2000, p. 12). Nos primeiros anos de governo acentuaram-se a urbanização, bem como a participação da burguesia na vida política do país. A política nacionalista adotada pelo governo estimula a criação de leis trabalhistas, o desenvolvimento educacional e cultural, bem como a industrialização do país. Os investimentos no

---

<sup>2</sup> Gerada pelo excesso de dinheiro em circulação, a política de redução da liquidez foi adotada pelo governo de Manuel Ferraz de Campos Sales (1898-1902) com a finalidade de estimular a redução da inflação.

<sup>3</sup> “[...] é por intermédio da Revolução de 1930, um compromisso - o “Estado Novo” de 1937, sobe a ditadura de Getúlio Vargas [...]” (MARINI 2000, p. 13).

setor industrial são adotados a partir das dificuldades de importação ocasionadas pela Segunda Guerra Mundial. Com o golpe militar Getúlio Vargas deixa o poder em 1945, retornando em 1950 através de eleições democráticas, reafirmando a política nacionalista e progressista.

A partir da expansão econômica<sup>4</sup>, sugeriram segundo Marini (2000), “[...] perspectivas de emprego e do elevado nível de vida para a classe operária e para as classes médias urbanas [...]” (MARINI, 2000, p.14). Havia, nesse período, estreita ligação entre a burguesia industrial e o operariado, objetivando abafar a influência da esquerda. As medidas de investimento adotadas pelo governo objetivavam harmonizar as demandas da população com as exigências das acelerações do crescimento econômico. O período foi marcado pela modernização e diversificação econômica, recebendo além de estímulo nacional, financiamento estrangeiro, como nos aponta Prado Júnior (1973) “as empresas estrangeiras, sobretudo mais tarde, [...] terão contribuído decisivamente para o desenvolvimento da indústria brasileira”. (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 286).

Cabe ressaltar que as transformações econômicas do período revelam o antagonismo de um sistema desenvolvido com base na complementaridade entre indústria e agricultura. De acordo com Marini (2000),

Alimentada pelo excedente econômico criada pela exploração dos camponeses e operários, e tendo a estrutura agrária como elemento regulador da produção industrial e do mercado de trabalho, a indústria nacional que se desenvolve entre os anos 1930 – 1950 depende da manutenção dessa estrutura [...]. (MARINI, 2000, p. 80).

Nesse contexto, a partir do desenvolvimento econômico, a indústria apresenta tendência autônoma, gerando conflito com o setor agrícola. A exportação agrícola já não correspondia ao percentual de divisas necessárias para importação industrial.

A crise desse sistema impulsiona a entrada de capital estrangeiro no país, sobretudo, o interesse norte-americano na participação direta através de capital privado. Essa tendência tornou-se evidente após a ruptura do acordo firmado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para efetivação de projeto que objetivava financiamento público norte-americano para o Brasil. Segundo Marini (2000) esse contexto desencadeou conflitos que intensificaram a crise política do Brasil,

---

<sup>4</sup> A política progressista e nacionalista proporcionou “a criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; a decisão de concretizar o plano Salte (programação dos investimentos públicos nos setores de saúde, alimentação, transporte e energia); o Plano Nacional de Estradas e o Fundo Nacional de Eletrificação; o requerimento da marinha mercante e do sistema portuário; o monopólio estatal do petróleo (Petrobras) e o projeto de monopólio estatal de energia elétrica (Eletrobrás)”. (MARINI, 2000, p. 14).

culminando no suicídio de Getúlio Vargas em 1954. A estrutura da economia passa a ser desenvolvida a partir do capital estrangeiro até o declínio acentuado desse incremento em 1960, bem como das relações de intercâmbio comercial. Com a situação econômica desequilibrada, as pressões políticas e militares, bem como do empresariado, começam a se manifestar, culminando, em 1964, no Golpe de Estado que alicerçou o Brasil durante 20 anos em regime ditatorial.

#### *2.2.4 O Regime Ditatorial no Brasil*

O período que antecede a ditadura foi marcado por tentativas de reação ao imperialismo norte-americano. As reações iniciaram a partir do retorno do governo Getúlio Vargas em 1954, buscando reforçar a política externa, desenvolver o plano SALTE<sup>5</sup>, bem como o apoio do proletariado urbano através de aumento salarial. Esse projeto fracassou culminando no suicídio de Getúlio Vargas. No período que corresponde ao governo de Juscelino Kubitschek, o país recebe significativo incentivo de capital estrangeiro, assim abrem-se as portas para o imperialismo, favorecido pela instrução 113<sup>6</sup>. Nas observações de Marini (2000):

Observemos que essa penetração de capital imperialista apresentou três características principais: dirigiu-se, quase na sua totalidade, a indústria manufatureira e de base; processou-se sob a forma de introdução no país de máquinas e equipamentos já obsoletos nos Estados Unidos; e se realizou em grande parte através da associação de companhias norte-americanas com empresas brasileiras. (MARINI, 2000, p. 87).

A partir do governo de Jânio Quadros, em 1961, desenvolve-se uma política voltada para a ampliação do mercado externo de exportação, bem como para investimentos estrangeiros. Esse procedimento também fracassa, e Jânio Quadros renuncia. Em 1962, João Goulart, assume o governo, e através de um plebiscito popular assegura o sistema presidencialista no país. As reformas propostas pelo governo para desenvolver a economia e conter a inflação desencadeiam uma série de descontentamentos em diversos setores da sociedade. O desenvolvimento do país em bases nacionalistas e apoiado pela grande burguesia ocasionou reações internas e externas. A grande burguesia definia seus interesses buscando uma

---

<sup>5</sup> Plano SALTE foi desenvolvido após a aproximação com os Estados Unidos da América e implicava em financiamento que proporcionasse inovações agrícolas, alimentação, transporte, saúde, energia. MARINI (2000, p. 85).

<sup>6</sup> Instrução 113 da Superintendência da Moeda e Crédito-SUMOC, permitia que as empresas estrangeiras investissem na economia brasileira sem a cobertura cambial. (PRADO JÚNIOR, 1973, p. 314).

estrutura política e econômica que lhe proporcionasse poder de discussão para enfrentar o imperialismo, objetivando desenvolver a autonomia do capitalismo nacional. Para a média e a pequena burguesia, segundo Marini (2000), era necessário limitar ou excluir a participação do imperialismo, pois, para essa burguesia, não existia condições favoráveis que lhe proporcionasse o enfrentamento à penetração de capital estrangeiro no país.

Nesse contexto, a posição desfavorável da média e da pequena burguesia desencadeou a oposição às propostas do governo. A grande burguesia<sup>7</sup> contava com a possibilidade de se associar ao imperialismo, diferentemente da média e da pequena burguesia, que com seu campo industrial em fase embrionária, seria facilmente superada pela acentuada capacidade de competição do capital estrangeiro. Nas observações de Marini (2000), ao prevalecer o crescimento da inflação, a queda da taxa de lucro, a decrescente expansão dos negócios e a queda de investimento estrangeiro no país, bem como o aumento da pressão dos movimentos reivindicativos, as diferenças entre a grande, a média e a pequena burguesia são colocadas para um segundo plano. Em busca de solução, de acordo com o referido autor, a burguesia define sua estratégia apostando na modernização tecnológica e na coibição dos movimentos reivindicativos. Para o autor, as medidas para tentar estabilizar a economia e conter a inflação não atenderam as expectativas de mudança no quadro de crise. Nesse contexto, a burguesia percebendo que todo o sistema capitalista brasileiro estava à beira do abismo e, entendendo a gravidade do momento, abandona as diferenças de atitudes frente ao imperialismo, e objetivando manter o próprio sistema instaura, em 1964, o regime militar no Brasil.

As organizações sindicais desse período evidenciam a busca pela efetivação de direitos a partir da conscientização da importância de se associar em prol de objetivos comuns, destacando-se as Ligas Camponesas e as organizações de trabalhadores. Com a ameaça desses movimentos, bem como a incapacidade de proporcionar as reformas de base, a burguesia alia-se aos militares, garantindo dessa forma, suas posições privilegiadas.

Acerca desse período, Fernandes (1985) realiza a seguinte análise: “as classes burguesas dominantes são importantes para conduzir as revoluções

---

<sup>7</sup> Para a grande burguesia, “[...] as nacionalizações, as reformas de base, a política externa independente [...]” (MARINI, 2000, p. 90) representavam capacidade de discussão diante ao imperialismo, ou seja, poder de barganha. (MARINI, 2000).

inerentes à *transformação capitalista*. Ameaçadas (ou supondo-se ameaçadas), elas recorrem ao seu braço armado, implantam uma ditadura civil-militar e fazem a vitória pender para a contra-revolução”. (FERNANDES, 1985, p. 9).

Diante dessa conjuntura, o Brasil além de não proporcionar mudanças radicais na estrutura econômica e política abafou o movimento reivindicativo das massas. A partir da ditadura militar acentuam-se os estímulos para atrair o capital estrangeiro, preferencialmente dos norte-americanos. Nessa trajetória, o crescimento econômico dependente, combinado a miséria e exclusão do povo, reafirma o subdesenvolvimento do Brasil, favorecendo a manutenção da hegemonia capitalista.

Para esse contexto, Fernandes (1975) menciona o quarto modelo de dominação externa a partir da conjunção de empresas, originando assim a formação do capitalismo corporativo, monopolista, sendo descritas pelo referido autor como:

[...] empresas de serviços e finanças, mas a maioria nos campos da indústria leve e pesada. Essas empresas trouxeram à região um novo tipo de organização, de produção e de *marketing*, com novos padrões de planejamento, propaganda de massa, concorrência e controle interno das economias dependentes pelos interesses externos. (FERNANDES, 1975, p. 18).

Dominando o mercado, essas empresas anulam as poucas possibilidades de concorrências das empresas locais. Assim, o controle externo aliado à tecnologia avançada passa a liderar o mercado interno. Segundo o autor, esse padrão de dominação é estruturado para garantir sua estabilidade em produzir excedente econômico, bem como proporcionar acumulação de capital para as nações que detém o monopólio das empresas.

Esse modelo foi aprofundado durante os anos de regime ditatorial. Nesse período, apesar do Brasil ter se desenvolvido de maneira desordenada, e com grau pouco elevado de modernização tecnológica, a lógica de acumulação resultou em incapacidade de superar a dependência a partir das condições advindas do próprio sistema capitalista.

Ribeiro (1978), ao analisar a conformação da estrutura de poder na América Latina de modo geral, e especialmente no Brasil, afirma que no país desenvolveu-se uma ditadura regressiva<sup>8</sup>, que ele conceitua como “[...] o resultado final da degradação de uma classe dominante obsoleta que, não tendo promovido o

---

<sup>8</sup> As Ditaduras Recessivas – [...] tipo de poder autocrático tanto se opõe aos caudilhos unificadores do século passado, quanto às ditaduras nacional-sindicalistas do decênio anterior e posterior a última guerra. (RIBEIRO, 1978, p. 146).

desenvolvimento, se tornou incapaz de compor um sistema democrático de poder que garantisse sua sobrevivência [...]”. (RIBEIRO, 1978, p. 147). A classe dominante brasileira recorreu, portanto, ao autoritarismo e à coerção como meio para garantir sua posição privilegiada, sendo mantido por 20 anos.

Durante a ditadura houve um breve período de crescimento econômico, atenuando a taxa de desemprego urbano, porém o crescimento favoreceu um pequeno percentual da população que possuía a concentração da riqueza. Segundo Sposati (1995), os aspectos negativos da política ditatorial começaram a se manifestar a partir da precária estrutura física do país evidenciado na necessidade de transporte, insumos e o avanço da inflação. Outro aspecto que favoreceu o declínio do desenvolvimento advém da dificuldade da indústria para superar a concorrência dos monopólios produtivos, acarretando no aumento da taxa de desemprego e da precariedade do nível de vida da população.

#### *2.2.5 A Chamada Nova República*

As manifestações sociais pelas *diretas* demonstravam a insatisfação das massas populares frente ao desequilíbrio econômico do Brasil. O crescimento do desemprego e a miséria da população apresentavam-se em níveis elevados. O período de crescimento efetivado no início da década de 1970 sofreu acentuado declínio a partir de 1973, aumentando as manifestações da população que reivindicavam mudanças.

Na década de 1980, as contradições inerentes ao momento de transição emergiram, sendo que por um lado desenvolveu-se um processo notável de reforma, iniciando a ampliação do processo de democracia e transição do governo militar para o governo civil que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, o processo de transição efetuou-se de maneira lenta, objetivando atender interesses externos, bem como do bloco conservador interno. Marini (2008) assim descreve esse processo: “A redemocratização latino-americana insere-se na ofensiva deflagrada pelos Estados Unidos para, fazendo frente à crise internacional que viveu o capitalismo, reestruturar em proveito próprio a economia mundial”. (MARINI, 2008, p. 13). Para manter os interesses internos, as classes dominantes

estabeleceram uma reordenação formando uma aliança conservadora, ou seja, mantendo-se no poder.

Em sua trajetória histórica, o Brasil, sofreu imposições externas das mais variadas formas, sendo direcionado a produzir gêneros necessários ao mercado exterior. Na conjuntura de redemocratização, o cenário aponta para um novo sistema de exploração imposto pelo imperialismo Norte-Americano, objetivando livre mercado, redução da capacidade de intervenção do Estado, almejando impulsionar a exportação. Esse processo é descrito por Marini (2008) como uma forma de implantar “[...] bases de uma divisão internacional do trabalho que permita a plena circulação de mercadorias e capitais” (MARINI, 2008, p. 13). Seguindo as colocações do referido autor, para instaurar esse processo, redirecionando a produção industrial do país, foram acionadas instituições internacionais, tornando-as responsáveis pela aplicação do projeto neoliberal. Destas instituições podemos destacar a articulação do Fundo Monetário Internacional – FMI e do Banco Mundial, influenciando, na década de 1980 diretamente na efetivação do imperialismo dos Estados Unidos na estruturação econômica e política do país e do conjunto dos países da América Latina.

Dessa forma, a democracia foi estruturada no Brasil reafirmando as antigas conciliações e reproduzindo o passado, já que seja no período do Império ou da ditadura, as conciliações sempre estiveram presentes na articulação da estrutura política e administrativa do país, tendo em vista a consagração dos interesses das classes dominantes e a exclusão dos interesses das massas. Nos termos de Fernandes (1986) “a conciliação não gera reforma nem conta como condição prévia para chegar a ela” (FERNANDES, 1986, p. 65). Para o referido autor, os conservadores perderam sua posição e passaram a modificar suas estratégias, objetivando manter seus interesses. Nesse sentido, articulando suas posições e resistindo às mudanças, as classes dominantes perpetuam o sistema que mantém os seus privilégios.

Claro que, cabe destacar, esse processo é permeado por agudas manifestações e lutas populares. Durante o processo de redemocratização, ressurgem a mobilização dos movimentos populares que se encontravam cerceados da participação política e reprimidos de qualquer tipo de manifestação pelo regime militar. A repressão aos movimentos populares forçou seu deslocamento para outros espaços da sociedade, articulando-se e construindo sua estruturação e fortalecendo

suas bases. Para Marini (2008) “reprimidos e perseguidos, seus integrantes se refugiaram, enquanto cidadãos, em seus últimos redutos, dos quais não poderiam ser expulsos – a fábrica, a moradia, a escola [...]” (MARINI, 2008, p. 24). A partir dessa organização construíram suas bases, culminando no protagonismo da campanha pela democracia no país.

Desde o período colonial, anteriormente referenciado, as formas de resistência ao trabalho escravo e as deploráveis condições de vida daqueles trabalhadores eram manifestadas pelas fugas, guerras, suicídios e formação de quilombos. Os escravos oprimidos e desfavorecidos de qualquer direito eram mantidos à margem das decisões políticas e econômicas. Esse processo se repetiu em diferentes momentos da trajetória histórica do país, seja na chamada *República Velha* ou durante os anos de ditadura, reafirmando a tendência de reordenação constante dos grupos dominantes para se manterem no poder. A novidade do período de redemocratização, portanto, é a capacidade de organização e mobilização dos movimentos populares, reivindicando espaço nas decisões políticas e econômicas do Brasil, abrindo possibilidades concretas na luta pela democracia.

Entretanto um novo acordo aconteceu: o acordo efetivado entre as diferentes frações que direcionaram o processo de transição, mantendo a rearticulação dos grupos dominantes no poder, que é assim descrito por Marini (2008):

O êxito obtido nessa empreitada favoreceu o caráter pacífico de transição à democracia e permitiu que a criação da nova institucionalidade se fizesse num contexto de relativa continuidade, orientando-se para o estabelecimento de um pacto social que, envolvendo as massas populares, voltasse a conferir legitimidade ao sistema de dominação do Estado. (MARINI, 2008, p.21).

A esse pacto social está intrínseca a possibilidade de aplicação dos ideais burgueses, reafirmando as antigas bases no poder. É nesse contexto que analisamos o processo de redemocratização do Brasil, que culminou em 1985, na volta do poder civil e na aprovação da Constituição Federal de 1988.

### **3 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Para abordarmos a trajetória da assistência social no Brasil é necessário entender a construção deste direito social, relacionado à trajetória do reconhecimento dos direitos civis e políticos em uma sociedade calcada em princípios conservadores, cuja história evidencia a exclusão das massas do acesso à riqueza e ao poder, conforme analisado na seção anterior.

No entender de Couto (2006) a estruturação dos direitos civis, políticos e sociais brasileiros espelham a lógica de um país projetado com base em uma economia agroexportadora, latifundiária e baseada na mão-de-obra escrava, objetivando atender os interesses do comércio externo. Esse processo - de acordo com as análises realizadas na seção anterior - está no alicerce da constituição dos direitos no Brasil, daí a importância do percurso metodológico adotado.

Considerada essa perspectiva, o objetivo dessa seção é situar a constituição dos direitos no Brasil, com ênfase para a construção do campo socioassistencial, tendo em vista que a percepção histórica nos auxilia na problematização do lugar do protagonismo do usuário na política de assistência social contemporânea. Para tanto, iniciaremos abordando, de forma sucinta, a trajetória da construção dos direitos no país, com ênfase nos direitos sociais nos períodos correspondentes ao Brasil Colônia, Império e República Velha.

Na seqüência, abordaremos o período de governos ditatoriais, Nova República, bem como as inovações apresentadas na área dos direitos sociais a partir da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, do lugar da política de assistência social com a LOAS em 1993 e as regulamentações atuais do direito socioassistencial no país, principalmente com a PNAS/2004/SUAS.

#### **3.1 A Instituição dos Direitos Civis, Políticos e Sociais no Brasil**

Para a enunciação dos direitos referidos acima, a população brasileira enfrentou dificuldades advindas da estrutura política, econômica e social do país, sendo que as relações sociais foram historicamente determinadas pela lógica conservadora que excluía as massas do usufruto da riqueza e do poder.

De acordo com os estudos de Couto (2006), “a forte estrutura social centralizada no governo e nos grandes proprietários cerceava a circulação de informações e a construção da organização de movimentos coletivos” (COUTO, 2006, p. 79). Nessa lógica, os grupos mais importantes apropriavam-se do Estado para direcionar as ações em proveito próprio, sendo que, estas características irão se estender até o período republicano. Os movimentos sociais da época do Brasil colônia e império, basicamente, objetivavam discutir a diminuição de impostos e o livre comércio.

Nas colocações de Pereira (2002) o período que antecede o governo de Vargas, descrito como “período laissezfariano”, é desprovido de planejamento social.

O Estado quase não exercia o papel de agente regulador da área social e, portanto, não geria o processo de provisão social, deixando esse mister com as seguintes instituições: o *mercado* – que atendia a preferências e demandas individuais -; a *iniciativa privada não mercantil* – que dava respostas tópicas e não informais aos reclamos da pobreza -; e a política, que controlava, repressivamente, a questão social [...]. (PEREIRA, 2002, p. 127).

As ações do Estado, portanto, eram lentas e fragmentadas direcionadas aos trabalhadores e setores populacionais empobrecidos dos centros urbanos, destacando o trabalho e a previdência como áreas que receberam maior atenção nesse período. Quanto às demais áreas como a saúde, educação e habitação, foram tratadas de maneira residual.

A partir da independência do Brasil elaborou-se a Constituição de 1924, estabelecendo a estrutura dos poderes executivo, legislativo, judiciário e moderador. O poder moderador consentia pleno direito ao rei para as indicações dos ministros de Estado. Nas colocações de Couto (2006) a referida Constituição estabeleceu direito ao voto a partir da comprovação de renda mínima, bem como idade e sexo, além da exigência de ser cidadão livre, sendo negado esse direito aos escravos, mulheres e demais cidadãos que não correspondessem às exigências de renda mínima ou idade. Outra característica desse período evidencia-se na prática filantrópica de atendimento às necessidades sociais da população, já que não havia a interferência do Estado. Para a referida autora, os direitos sociais no Brasil, emergem após o trabalho dos imigrantes europeus que substituíram gradativamente a mão-de-obra escrava. Vale ressaltar que as condições desfavoráveis da estrutura social aliada à lógica da elite conservadora tornaram-se fatores determinantes a ausência de mudanças na área social.

A partir do período republicano, apesar de persistir a tendência conservadora e desfavorável ao atendimento as demandas sociais, a Constituição de 1891 apresentava a possibilidade de escolha religiosa, bem como a inviolabilidade do lar. Nessa perspectiva Couto (2006) aponta, para esse período, a tendência a não efetivação do que se estabelecia em lei, pois, na realidade conjuntural da época, as relações mantidas entre a população, o governo e a elite afirmavam a lógica do favorecimento, objetivando a permanência do sistema na ótica da concessão em detrimento do direito.

Outro período marcante para o Brasil, elucidado pela referida autora, refere-se à Constituição de 1937 que definia condições de intervenção direta do Estado aos direitos enunciados na mesma, justificada, essa intervenção, a partir da possibilidade desses direitos restringirem a concretização do projeto do governo. Ao se referir às ações no campo da política social no período de 1937 a 1945, essas objetivavam concretizar o desenvolvimento industrial enfatizando a área trabalhista. A legislação trabalhista, centrada no poder do Estado, direcionava o controle das organizações dos trabalhadores, contrariando o direito a reunião e liberdade de associação elencados na referida Constituição.

Os programas sociais eram voltados para suprir a carência de alimentação, desvinculando-se da lógica da política e direcionados para a resposta imediata. A vinculação com o paternalismo, o autoritarismo e a técnico-burocracia são traços marcantes identificados nestas ações. Destaca-se, nesse período, o ensino pré-vocacional e educacional direcionados para o desenvolvimento industrial. (COUTO, 2006).

Na década de 1930 a questão da pobreza era tratada como consequência da incapacidade de ajustamento do sujeito ao meio social e, “[...] enquadrada como caso de polícia [...]” (SPOSATI, 1995, p. 41), tratados como um problema individual pelas organizações solidárias da sociedade.

As ações da assistência social enquanto campo de ação governamental têm seu início de modo incipiente em 1937, a partir da criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS. Posteriormente, em 1942, as ações são vinculadas em conjunto com a Legião Brasileira de Assistência – LBA.

Organismo, este, que assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República. Representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiários/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas. (SPOSATI, 1995, p. 46).

Assim, estruturada primeiramente para atender as famílias de militares combatentes na Segunda Guerra, persistiu por muitos anos desenvolvendo ações na política assistencial brasileira, vinculada a lógica do clientelismo e da benemerência. (COUTO, 2006).

Nesse período iniciou-se também a proteção social voltada para a classe trabalhadora e empregada, afirmando, de acordo com Sposati (1995), “a expansão da cidadania às classes subalternizadas” e direcionando as ações do Estado aos trabalhadores que possuíam carteira assinada.

Na década de 1940, Couto (2006) menciona que após a deposição do governo de Getúlio Vargas, os governos do período que corresponde a 1946 a 1964 mantiveram as expectativas de uma “[...] política com características democráticas trabalhistas de orientação populista [...]” (COUTO, 2006, p. 104). Esse processo político objetivava atender a expansão da indústria, sendo a Constituição de 1946<sup>9</sup> o marco inicial das condições favoráveis ao processo de redemocratização do país que ocorreu na década de 1980.

A década de 1950 é considerada o período do desenvolvimento modernizado para o Brasil. Na concepção de Sposati (1995) o período conhecido como “milagre econômico” do início da década de 1970 está diretamente ligado ao processo de desenvolvimento iniciado nos anos 1950. Segundo a referida autora

Este processo foi iniciado com a modernização acelerada promovida por Juscelino Kubitschek e com o desenvolvimento dos anos 50. A partir de 1955 implantou-se a indústria automobilística, constituiu-se uma extensa rede ferroviária, fez-se a transferência da capital federal para Brasília, instalaram-se grandes usinas hidroelétricas, a siderúrgica foi expandida, etc. (SPOSATI, 1995, p. 15).

Para esse período de desenvolvimento, nas colocações da referida autora, não houve preocupação com as conseqüências da emissão de moeda, objetivando contrafazer o déficit da união. Porém, o percentual de crescimento econômico não correspondeu às expectativas, concretizando-se a expansão das indústrias a partir de isenções fiscais, crédito em longo prazo e juros negativos. O aumento da produção de bens de consumo privilegiou somente a parcela da população que detinha a concentração de renda, ou seja, a maior parte da população não possuía poder econômico para acessá-los. Com esse processo, apesar do aumento da procura, a força de trabalho não obteve melhora de salário, pois somente os grupos

---

<sup>9</sup> “A grande novidade da Constituição de 1946 refere-se ao fato de ela ter abolido os instrumentos que cerceavam as liberdades dos cidadãos, garantindo-se, no campo dos direitos sociais, a liberdade de associação sindical e inclusive o direito de greve”. (COUTO, 2006, p.105).

qualificados foram contemplados. A crise aumentou a partir da renúncia de Jânio Quadros em 1961, e no período entre 1962 e 1967, acentuou-se a queda da taxa de crescimento, levando a internacionalização da economia, bem como acentuada pressão dos movimentos sociais reivindicando ações na área social. (SPOSATI, 1995).

No entender de Couto (2006), a referida estrutura de desenvolvimento reduziu drasticamente o poder aquisitivo dos trabalhadores devido ao processo inflacionário que acompanhava o crescimento econômico, agravando o empobrecimento da população urbana e rural. Para a autora, os períodos dos governos que antecedem a ditadura de 1964 desenvolveram Constituições enunciando mecanismos garantidores de direitos, porém, na prática, evidencia-se pouca presença desses direitos. Ao se referir aos direitos sociais, destaca que esses se concentravam na área trabalhista, deixando os demais estratos da população urbana e rural sem acesso ao mercado de trabalho formal e desprovidos desses direitos. Dessa forma, a estruturação das políticas sociais era efetivada para “[...] atender prioritariamente as demandas do trabalhador urbano-industrial, mediando, assim, a relação capital e trabalho”. (COUTO, 2006, p. 117). Portanto, as ações na área social expressam a tendência do desenvolvimento periférico e excludente do país, que, historicamente, impediu o acesso das massas à riqueza socialmente construída e ao poder.

### **3.2 A Estrutura dos Direitos Sociais no Brasil a partir do Golpe de 1964**

Nesse período os direitos civis, políticos e sociais sofreram significativa coerção, evidenciando-se a repressão aos movimentos populares que reivindicavam ações governamentais objetivando a melhoria das condições de vida. Nessa perspectiva Marini (2000) aponta que as ações coercitivas do governo ditatorial foram efetivadas em diferentes setores da sociedade, objetivando acelerar a exploração capitalista. Para tanto

Intervindo nos sindicatos e demais órgãos de classe, dissolvendo agrupamentos políticos de esquerda e calando a imprensa, prendendo e assassinando os líderes operários e camponeses, promulgando uma lei de greve que obstruiu o exercício desse direito laboral, a ditadura conseguiu promover, pelo terror, um novo equilíbrio entre as forças produtivas. (MARINI, 2000, p. 94).

Para o referido autor, a aliança entre as classes dominantes foi determinante para implementação da ditadura no país, consagrando uma forma de reação ao

crescimento dos movimentos sociais, conforme referenciado na seção 2 desse trabalho.

Consideradas aquelas determinações podemos nos valer das construções de Sposati (1995), a qual afirma que “o golpe de 1964 expressa a opção de um projeto de acumulação que vincula o país às “aventuras” do capital internacional e liquida com o Estado nacional populista” (SPOSATI, 1995, p. 16). Portanto, instaura-se o Estado “autocrático-burguês”, favorecendo a concentração de renda e a abertura para o exterior, evidenciando o reajuste salarial inferior às necessidades para manutenção da vida do trabalhador, bem como o endividamento externo. A partir de 1967, segundo a referida autora, o empenho é direcionado para acelerar o crescimento econômico, disponibilizando crédito para a indústria automobilística e priorizando o financiamento da produção de bens duráveis. Evidencia-se a retomada do crescimento da produção industrial e a promoção da taxa de acumulação do capital. Houve, portanto, crescimento das forças produtivas, porém, os investimentos e o crescimento não corresponderam ao aumento da demanda. Nesse sentido, Sposati (1995) aponta alguns fatores que influenciaram negativamente no processo de desenvolvimento do país

Esse desenvolvimento das forças produtivas a partir de 1973 começou a se chocar com uma série de barreiras “físicas”: o sistema de transporte deficiente, escassez de insumos básicos devido a uma demanda excessiva, aumento da inflação, ou seja, uma contradição entre um impulso cada vez mais poderoso para acumular e as limitadas disponibilidades para fazê-lo. (SPOSATI, 1995, p. 17).

A ação vinculada ao atendimento das demandas na área social no período de ditadura espelha a lógica de enfrentamento, adotada pelo Estado, às expressões da questão social. Nessa perspectiva, Raichelis (1998) aponta as características das ações direcionadas ao enfrentamento da questão social<sup>10</sup> no período da ditadura. “[...] A *modernização conservadora* assentou-se sobre a lógica permanente de privatização dos ganhos e socialização das perdas [...]. Agora a questão social passa a ser tratada por meio da articulação assistência/repressão” (RAICHELIS,

---

<sup>10</sup> Segundo Netto (2004), a expressão questão social começa a ser utilizada na terceira década do século XIX para dar conta do fenômeno do pauperismo causado pelo impacto da industrialização iniciada na Inglaterra no século XVIII. Nesse período, ao mesmo tempo em que a capacidade social de produzir riqueza aumentava, a pobreza crescia em elevada escala, (NETTO, 2004). Segundo definição de Iamamoto (2004), a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo de produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias a sua realização, assim como seus frutos. (IAMAMOTO, 2004, p.17).

1998, p. 90). Prevaecem nesse período os interesses estatais e privados, sendo, os interesses públicos deixados de lado.

Para Couto (2006) “[...] o período da ditadura foi pródigo em constituir um corpo institucional tecnocrático para responder às demandas sociais e do capital” (COUTO, 2006, p. 128). Nessa perspectiva, ampliou-se o número de programas e instituições, abrangendo as áreas da saúde, previdência, assistência social, educação, habitação e trabalho. Destaca-se a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974, sendo que, a década de 1980, para a referida autora, é o período de criação de novos partidos, bem como do surgimento de novos movimentos sociais, culminando no processo de redemocratização do país.

Portanto, no entender de Couto (2006) o período de ditadura no Brasil dificultou a constituição de direitos, sendo cerceados a partir de uma política centralizada e repressiva. As análises do período demonstram que o país não se desenvolveu de maneira uniforme, conforme os pressupostos do projeto militar, pois, nesse período, estudos apontam o aumento da concentração de renda e o agravamento da precarização das condições de vida de um elevado percentual da população.

### **3.3 A Trajetória do Campo Socioassistencial a partir da Constituição de 1988**

O processo de luta e de mobilização de setores democráticos populares na reivindicação de direitos civis, políticos e sociais afirmou a consagração da Constituição Federal de 1988. Processo este, que teve seu começo no final da década de 1970 e início da década de 1980, com a passagem do regime ditatorial para a busca da redemocratização do país. Para Sposati (1995) “o final da década de 1970, além manifestar a agudização da crise econômica e o desenvolvimento de “propostas sociais” do governo buscando conformar um discurso distributivista é também o momento no qual a questão social é resposta da nova posição da força de trabalho” (SPOSATI, 1995, p. 21). Nas colocações da referida autora, nesse período, os movimentos sociais passam a questionar o crescimento da população urbana e rural em condições desfavoráveis advindas das medidas econômicas adotadas pelo governo, reivindicando novas propostas sociais.

Sposati (1995) vai enfatizar que “os reflexos sociais da crise econômica têm aspectos diferenciais nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos” (SPOSATI, 1995, p. 22). Para a autora, no caso do Brasil, as respostas à pobreza e à desigualdade social serão guiadas pelo caráter emergencial e assistencial das políticas sociais, diferenciando-se do modelo dos países desenvolvidos guiados pelas soluções sociais do *Welfare State*<sup>11</sup>.

Considerando especialmente o caso brasileiro, Couto (2006) assinala as décadas de 1980 e 1990 como períodos pragmáticos e paradoxais, pois de um lado desenvolveu-se um processo singular de reformas, ampliação do processo democrático, transição dos governos militares para civis e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, efetivaram-se contradições econômicas, tendo como eixo os princípios da macroeconomia expressa na centralidade da matriz econômica em detrimento da social, minando a implementação das políticas sociais.

A chamada *Constituição Cidadã* garantiu, além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais. Para Pereira (2002), esse processo efetivou-se a partir da organização e mobilização dos movimentos sociais, sendo que

Nesta Constituição, a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que [...] soaram, no Brasil, como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país. (PEREIRA, 2002, p. 152).

Segundo Couto (2006), relativo aos avanços no campo socioassistencial, a Constituição Federal de 1988 incorporou no sistema de seguridade social brasileiro a “assistência social como uma política social de natureza pública”. A Seguridade Social passa a ser proteção integral, ampliando direitos, bem como a idéia de democracia e participação da sociedade. Nessa perspectiva, a assistência social passa a ser um direito do cidadão, devendo ser garantido pelo Estado. (COUTO, 2006).

Nas colocações de Pereira (1996) “pela primeira vez na história política do país, a assistência passou a integrar o conjunto da Seguridade Social – ao lado da

---

<sup>11</sup> Na concepção de Pereira (2008), *Welfare State* é “aquele moderno modelo estatal de intervenção na economia de mercado que, ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social” (PEREIRA, 2008, p. 23).

saúde e da previdência – e a ser reconhecida e proclamada como direito de cidadania social”. (PEREIRA, 1996, p. 88).

Entretanto, paralelo ao processo da Constituinte e às discussões em relação às conquistas estabelecidas, “o Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio das orientações contidas no Consenso de Washington<sup>12</sup>.” (COUTO, 2006, p. 144).

Ou seja, a Constituição brasileira de 1988 afirma avanços significativos, porém, “as mazelas do legado da desigualdade social e dos longos anos de crise da economia revelaram-se obstáculos para a sua implementação, somados ao contínuo processo de contra-reformas. (PAIVA; MATTEI, 2009, p. 176).

Relativo às contra-reformas neoliberais, Pereira (1996) aponta que a partir desse processo, a intervenção social no Brasil passou a ser direcionada para a lógica restritiva dos direitos sociais, bem como para a prática de desmonte dos direitos conquistados nas décadas de 1950 e 1960. Nesse processo, observa-se a utilização das seguintes expressões

*Desregulamentação e desregulação* (do Estado, da economia, dos monopólios, dos mercados, das políticas de proteção social); *flexibilização* (do trabalho, dos vínculos empregatícios, dos programas oficiais, das políticas, dos direitos de cidadania); *pluralismo* ou *solidariedade e parceria* entre Estado e sociedade, no sentido de resgatar a figura do voluntário altruísta e dividir responsabilidades sociais [...], *privatização*, com vista à maior racionalização e eficácia no gasto social [...], *desconstitucionalização* ou enxugamento da Constituição, visando o desmonte de vários dispositivos constitucionais que impedem a flexibilização das decisões do governo, da força de trabalho, dos acordos com o setor privado e dos compromissos governamentais com o bem-estar da maioria da população. (PEREIRA, 1996, p. 91).

Nessa trajetória, a articulação entre sociedade e Estado passa a sofrer interferência da ideologia neoliberal, influenciando diretamente na retração do Estado em relação ao processo de proteção social, caracterizando um novo estilo de gestão pública. (PEREIRA, 2002).

Diante das novas orientações econômicas e muita pressão popular foi eleito o primeiro presidente da república em 1989, nomeado através do voto direto. Fernando Collor de Mello elegeu-se após um período de vinte e nove anos das últimas eleições diretas ocorridas em 1960, defendendo a “caça aos marajás” e intitulado-se “amigo dos pobres” (PEREIRA, 2002). Nas colocações da referida

<sup>12</sup> “No conjunto das orientações elencados no Consenso, [...], 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.” (COUTO, 2006, p.145).

autora, Collor se elegeu utilizando um discurso eleitoral de matriz social-democrata, contudo, logo se mostrou complacente com o ideário neoliberal, submetendo-se a ele e mostrando, desta forma, grande divergência entre a proposta eleitoral e sua prática governamental.

Para Couto (2006), o governo de Collor (1990-1992) foi marcado pela decisão de intervir na economia com abertura do mercado brasileiro e, na área social, com ações de caráter populista, caracterizando o desmonte do sistema de proteção social. A autora sintetiza o Governo de Collor como “governo democrático pautado pelas orientações neoliberais, de recorte moralizante, clientelista e assistencialista” (COUTO, 2006, p. 143). O exemplo mais evidente de seu ideário neoliberal é evidenciado a partir do veto ao projeto de criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), considerada inconstitucional.

A referida autora elucida que o governo Collor adotou medidas restritivas, principalmente na área da proteção social e iniciou um processo de privatização das empresas nacionais, retomada do processo inflacionário, abertura econômica para capitais estrangeiros, bem como inúmeras denúncias de corrupção. Para a autora, esse processo acarretou em seu *impeachment* em 1992, isto é, destituído do poder após dois anos de mandato. Nesse processo a autora destaca elevado percentual de manifestação popular, demonstrando o descontentamento frente ao quadro conjuntural do país.

A partir da destituição do governo Collor, para concluir a gestão governamental, assumiu, em 1993, o vice-presidente Itamar Franco, centrando sua atenção no projeto econômico e buscando conter o déficit público e a inflação. Como estratégia criou-se o Plano Real sob a coordenação do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com esse plano, o governo buscou atingir um conjunto de metas a partir da estabilidade de preços, modernização, integração econômica no cenário globalizado e desregulamentação do setor produtivo público. Porém, no decorrer do governo de Itamar Franco, bem como no governo seguinte, essas metas entraram em choque com o caráter universalista e de direto previsto na Constituição de 1988. (PEREIRA, 2002).

Em relação à área social, destaca-se, no governo de Itamar Franco, a aprovação da LOAS, assim como a liberação de recursos previdenciários antes refreados pelo governo de Fernando Collor. Tais medidas foram garantidas através

de pressões externas de grupos da sociedade civil, categorias profissionais e da ação do Ministério Público. (PEREIRA, 2002).

O Plano Real potencializou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, sendo eleito presidente do Brasil em dois mandatos (1995 - 2002), uma vez que o mesmo foi reeleito nas eleições de 1998. Seu governo priorizou o controle da inflação e estabilidade da moeda, prioridades vinculadas ao paradigma teórico neoliberal (COUTO, 2006). Para a referida autora, o governo de Fernando Henrique Cardoso utilizou amplamente o recurso de Medida Provisória, objetivando efetivar seu plano de governo, desfavorecendo a participação da sociedade em suas decisões governamentais.

Na área social, destaca-se, em 1995, o Programa Comunidade Solidária cujo objetivo era estabelecer a forma de atuação do governo na área social, enfatizando o apelo ao voluntarismo, e a retração do Estado frente às responsabilidades de garantia e promoção dos direitos sociais elencados na Constituição de 1988 e regulamentados na LOAS. (COUTO 2006).

Para Pereira (2002) tal procedimento demonstra que o Programa Comunidade Solidária reafirmou a prática de ações pautadas na lógica assistencialista, freqüentemente desenvolvidas na era Vargas, descaracterizando os direitos constitucionais. Destacamos, ainda nesse governo, o Programa Bolsa-Escola, Programa Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás, programas de transferência de renda direta. Nessa perspectiva, o segundo mandato do governo FHC foi uma continuidade da proposta de desenvolvimento implantada no primeiro período, prevalecendo o ideário neoliberal. (PEREIRA, 2002).

Segundo Martins e Paiva (2003), nesse período o governo priorizava a agenda econômica em detrimento da social, sendo que suas ações dificultaram a efetivação dos direitos elencados na Constituição Federal de 1988 e regulamentados na LOAS. Para as autoras “um traço deletério que marcou o Governo Cardoso consiste na superposição de estruturas com atribuições concorrentes, sobretudo entre o Comunidade Solidária e a SEAS, na perspectiva de um equivocado paralelismo.” (MARTINS; PAIVA, 2003, p. 52).

Na contramão do conhecido descaso com o campo social de modo geral e socioassistencial de modo particular, Pereira (2002) elucida a importância da compreensão sobre o conceito de necessidades sociais básicas para a formulação das políticas sociais, afirmando que as diferentes perspectivas teóricas interpretam o

conceito de formas diferenciadas, dificultando a precisão do termo. Nas descrições da referida autora, a “nova direita” defende a ideologia liberal, sendo que o Estado deve atender apenas os sujeitos que não deram conta de se integrar na lógica do mercado, pois, essa concepção afirma que o mercado oferece condições mais eficientes na distribuição de bens e serviços, sendo “[...] superior a um Estado regulador e paternalista (como o *Welfare State*) [...]” (PEREIRA, 2002, p. 42). A partir dessa perspectiva, as políticas sociais terão caráter seletivo e focalista, distanciando-se dos direitos elencados na Constituição e regulamentados na LOAS.

Na concepção de Couto (2006) “a Constituição de 1988 foi promulgada em uma realidade onde os compromissos do país do ponto de vista econômico estavam em sentido contrário a suas determinações”. (COUTO, 2006, p. 186). A autora afirma que, nesse período, houve retração do Estado frente à efetivação da política de seguridade social, sustentando a ótica privada e filantrópica, desvinculando a ótica do direito elencado na Constituição.

### **3.4 A Política Pública de Assistência Social a partir da LOAS**

No contexto da nova Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a ser uma política pública pertencente à Seguridade Social, sendo afirmada a partir da Lei nº 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS que regulamenta os artigos 203 e 204 da referida Constituição. Segundo Couto (2006), seus princípios e diretrizes elencados nos artigos 4º e 5º são inovadores, pois estão na lógica da preservação do direito social. Os princípios da LOAS englobam, entre outros, a defesa da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica, a universalização do acesso, a divulgação dos programas, serviços e benefícios, bem como o respeito à dignidade do cidadão.

As diretrizes, segundo a referida autora, definem a organização da assistência social a partir da descentralização político-administrativa com comando único nas três esferas de governo, participação da sociedade por meio de organizações representativas, sendo o Estado responsável pela condução da política pública de assistência social em cada esfera governamental.

Nessa perspectiva, a ênfase no comando único e no sistema descentralizado e participativo, elencados na LOAS, configura o papel do Estado, bem como dos novos espaços de participação social. Para Pereira (1996) esse processo

[...] visa, de um lado, otimizar o esforço assistencial público e privado sem os tradicionais desperdícios, superposições e desvios criminosos de verbas, e, de outro, distribuir o poder normativo, fiscalizador e executivo concentrado nos órgãos federais, bem como salvaguardar a autonomia das diferentes esferas de governo no processamento da política de assistência social, com o controle da população. (PEREIRA, 1996, p. 108).

Para a aprovação da LOAS, nas colocações da referida autora, foi necessário um período de cinco anos de inúmeras rodadas de negociações entre Estado e sociedade, sendo sancionada no governo de Itamar Franco, que muito contribuiu para a afirmação da política neoliberal. A autora aponta ainda que a partir da aprovação da LOAS, a mesma foi “ negligenciada pela esfera governamental que desenvolveu ações pautadas em medidas provisórias, programas emergenciais, restringindo o significado da assistência proposto na Lei.” (PEREIRA, 1996, p. 92).

Essa resistência em efetivar os preceitos elencados na Constituição Federal de 1988 e, notadamente, na área da política pública de assistência social a partir da LOAS, está relacionada ao fato de que

[...] a assistência social quase nunca é vista pelo que ela é – como fenômeno social dotado de propriedades essenciais, nexos internos, determinações histórico-estruturais, relações de causa e efeito, vínculos orgânicos com outros fenômenos e processos -, mas pelo que aparenta ser, pela sua imagem distorcida ou, o que é pior, pelo mau uso político que fazem dela, por falta de referências conceituais, teóricas e normativas consistentes. (PEREIRA, 2008, p. 217).

Para Pereira (2008), falar de assistência social como política de intervenção na realidade requer considerar valores racional, ético e cívico. Racional no sentido de estruturar as ações a partir de decisões articuladas e coletivas pautadas em indicadores científicos.

[...] trata-se de um processo que implica não só *gestão* e *aplicação* de programas, serviços e recursos mas, principalmente, definição de prioridades, estratégias e metas, tendo como principal compromisso a melhor satisfação possível de necessidades sociais. *Ético*, porque combate às iniquidades sociais, mais do que um ato de eficácia administrativa, constitui uma *responsabilidade moral* que nenhum governo sério deve abdicar. A política de assistência social é também processo *cívico*, porque deve ter vinculação inequívoca com os direitos de cidadania social, visando concretizá-los. (PEREIRA, 2008, p. 220-221).

Dessa forma, segundo a autora, a sociedade deve entender que a assistência social regulamentada como direito social na Constituição Federal de 1988 e como política pública na LOAS, tem por finalidade a efetivação dos direitos socioassistenciais das classes subalternizadas, e que serão operacionalizados

através dos programas, projetos e serviços, ou seja, “*Política pública* significa, portanto, ação coletiva que tem por função *concretizar direitos sociais* demandados pela sociedade e previstos nas leis.” (PEREIRA, 2008, p. 223). Nessa perspectiva, a autora aponta ainda a necessidade de rompimento com os critérios adotados, seguindo a ideologia liberal, pela política pública de assistência social no que se refere ao acesso aos benefícios, objetivando concretizar diretos e otimizar a satisfação das necessidades dos sujeitos que acessam esse direito social.

Para Raichelis (1998) as alterações efetuadas no texto da LOAS, definindo critérios de renda e idade “ [...] reduziu drasticamente o universo dos beneficiários” (RAICHELIS, 1998, p. 150). Segundo a mesma, a comprovação de renda mínima, bem como a burocratização do sistema, concretiza-se em graves dificultadores de acesso.

Em seus estudos sobre os programas e serviços assistenciais desenvolvidos no município de São Paulo, Yazbek (1996) identifica a condição de classe subalterna<sup>13</sup>, abordando também o perfil dos beneficiários e identificando traços que os caracterizam. Segundo a mesma, os beneficiários são: “Marcados por um conjunto de carências, muitas vezes desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de seus direitos mais elementares, buscam, na prestação de serviços sociais públicos, alternativas para sobreviver” (YAZBEK, 1996, p. 83). Para a referida autora, as políticas sociais no Brasil, apesar da crescente demanda, encontram-se subordinadas aos interesses econômicos que determinam o deficiente percentual de investimentos nessa área, dificultando o acesso da população.

Yazbek (2004) elucida também que o precário sistema de proteção social brasileiro contribui para a firmação da pobreza, da subalternidade e da exclusão social, classificando-as como algumas expressões resultantes da questão social. Nas colocações da referida autora, essa crise representa um processo de “mudança social regressiva”, evidenciando graves conseqüências para os trabalhadores, destacando as transformações nas relações de trabalho e a perda dos padrões de proteção social dos trabalhadores. A exclusão, na perspectiva da autora, configura-se na forma de inserção na vida social, uma inclusão que se faz pela exclusão e por

---

<sup>13</sup> A categoria *subalterno*, legado gramsciano, por sua expressividade, e por dar conta de um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação, foi escolhida por nomear as classes em que se inserem os usuários das políticas sociais no contexto em estudo. (YAZBEK, 1996, p. 17).

políticas que exigem um atestado de pobreza. Nesse sentido, a subalternidade diz respeito à ausência de protagonismo de poder, expressando a dominação e a exploração. Então, pobreza, exclusão e subalternidade configuram-se como indicadores de uma forma de inserção na vida social, e de uma condição de classe.

A referida autora aponta os serviços assistenciais enquanto ações localizadas e imediatas, configurando-se em uma espécie de ajuda, reiterando a condição de subalternizado, pois, apesar de toda a trajetória burocrática que o usuário enfrenta para chegar à assistência social, deverá contar toda sua história de pobreza e subalternidade para acessá-la. Nesse sentido, Yazbek (1996) afirma que “as ações socioassistenciais 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, 1996, p. 134). Para a autora, a tutela é a expressão do paternalismo e do clientelismo exercido nas políticas públicas brasileiras, reiterando a condição de subalterno a partir de imposições e exigências das instituições que atuam na área, e que se apresentam como benevolentes, assistenciais, propondo o cumprimento de exigências para que recebam os benefícios, ou a ajuda.

Para além dessa lógica, a autora afirma que a assistência social, através da mediação de programas, pode formar condições concretas para efetivar a participação de seus usuários na gestão e controle e na formulação e execução das ações, favorecendo a ruptura da cultura da tutela. Porém, é necessário que as ações efetivadas pela assistência social proporcionem não apenas o enfrentamento das dificuldades, mas a compreensão e a reflexão da realidade, objetivando a ruptura com a condição subalterna.

Com relação à participação no escopo da política de assistência social, cabe considerar como aparece a participação na LOAS. Em seu artigo 5º, inciso II, a LOAS regulamenta a “participação da população, *por meio de organizações representativas*, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1993, p. 9, *grifo nosso*).

O objetivo da participação, efetivada através do controle social está colocado entre as competências do Conselho de Assistência Social, elencados na LOAS, em seu Art.18, inciso V, qual seja, “zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social”. (BRASIL, 1993).

Cabe considerar que, da forma como está inscrito na LOAS, o paradigma participacionista engloba duas dimensões de controle social, quais sejam “*a participação das entidades não-governamentais prestadoras de serviços sócio-assistenciais e a participação da sociedade civil organizada* na tarefa do controle social e da co-gestão junto aos Conselhos, Conferências e Fóruns, na construção e desenvolvimento da política social.” (MARTINS; PAIVA, 2003, p. 51).

Nesse sentido, podemos dizer que essa lógica restringe a participação aos representantes de entidades representativas, institucionalizando a participação às entidades da sociedade civil.

Sobre o controle social exercido pelos Conselhos, Raichelis (1998) vai analisar que o mesmo “permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.” (RAICHELIS, 1998, p. 40).

Por outro lado, Teixeira (2000), em estudo onde questiona e analisa se os Conselhos de Políticas Públicas são, efetivamente, uma institucionalidade pública participativa, tece algumas considerações acerca das limitações políticas e culturais que ainda permeiam o campo de ação desses espaços.

De acordo com o autor, primeiramente, é importante destacar que tais canais constituem espaços públicos autônomos baseados no sistema representativo, regidos por regimento interno e composição paritária a partir de representantes do governo e da sociedade civil, sendo eleitos, geralmente, em conferências ou fóruns. Para tanto, o autor enfatiza que sua vinculação ao Estado, ou seja, seu caráter híbrido dificulta “seu funcionamento e poderá levar a equívocos nas posições das organizações que superestimarem seu papel, ignorando o tipo de estrutura de poder em que os conselhos se inserem e os limites das atuais políticas neoliberais em execução”. (TEIXEIRA, 2000, p.104).

Nesse sentido, a vinculação ao Estado acaba restringindo a autonomia na elaboração e no controle, bem como na execução ao que se refere às políticas públicas setoriais e aspectos econômico-financeiros. Outra limitação apontada pelo autor é a revogabilidade dos mandatos dos conselheiros, pois a regra torna-se inaplicável para os representantes governamentais, uma vez que o critério, para esses, é o da confiança da autoridade governamental.

Ademais, outra limitação apontada refere-se a imperatividade do mandato, ou seja, via de regra, há uma incapacidade de vinculação do representante com sua base como parâmetro para agir, fato que impossibilita que os representados possam interagir, discutindo, propondo e decidindo sobre a proposta, considerando a decisão da maioria.

O autor aponta ainda, a falta de legitimidade nas regras de eleições dos conselheiros em determinados espaços de interlocução e negociação que passaram a surgir nos últimos anos, pois, a legitimação desses mandatos decorre da estreita ligação com entidades representadas, ou pela influência da mídia.

Nesse sentido, para além dos espaços consolidados de controle social, evidenciava-se a necessidade de democratização radical que a política de assistência social requer. Esse especial direito social exige, em virtude da histórica estrutura de dominação de poder e distribuição de riqueza no país – agudizada a partir do neoliberalismo –, uma política cujo desenho privilegie um projeto efetivamente democrático e participativo.

Ademais, considerando os determinantes da conjuntura econômica, política e social do país no início dos anos 2000, a urgência desse projeto político, social e democrático, tornava-se ainda maior.

Essa era a expectativa das massas, quando da chegada do presidente operário ao poder, no ano de 2002. Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, foi eleito para a presidência do Brasil em sua quarta tentativa, para o mandato 2003-2006. Nas colocações de Rocha (2009):

Sua vitória pode ser explicada, por dois vetores principais: por um lado, pelo fracasso contundente das políticas de cunho neoliberal, nesse sentido, Lula expressava a mudança, a esperança da população de que *seu projeto pudesse abrir novos horizontes para o país*; e por outro, pela coalizão política de partidos de esquerda, centro e setores do empresariado brasileiro representado pelo vice-presidente, José de Alencar e o apoio da mídia. (ROCHA, 2009, p. 116).

No entanto, de acordo com análise de Sader (2004), o governo Lula, apesar de ascender ao poder com objetivos de construir *um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil*, manteve uma política econômica e fiscal semelhante ao período do governo Fernando Henrique Cardoso.

A política econômica herdada do governo anterior foi mantida e aprofundada, com a intensificação do ajuste fiscal, que congelou recursos para a obtenção de superávits fiscais superiores aos solicitados pelo FMI, com o objetivo anunciado de diminuir a fragilidade externa da economia. No entanto, a manutenção das taxas de juros fez crescer o endividamento,

levou o governo a renovar os acordos com o FMI e assim elevou a fragilidade da economia. (SADER, 2004, p. 86).

Destacamos que esse modelo econômico, restringe as medidas de política social à lógica orçamentária e financeira, ao passo que prioriza a estabilização da economia e corta os investimentos no campo social.

Relativo às ações do novo governo nesse campo, destaca-se a criação, em 2003, do Programa Fome Zero, sendo considerada a principal estratégia do Governo Federal, criado para assegurar uma alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, visto que este é um direito humano. No entanto, tratava-se de uma estratégia que reiterava a solidariedade e a focalização no campo socioassistencial a partir da articulação mágica entre governo e sociedade. (MARTINS, 2007).

Dadas as contradições desse programa, ele acabou sendo reduzido a uma marca, um slogan que expressa a meta do governo federal no campo social. A principal estratégia do governo nesse campo passou a ser, portanto, o Programa Bolsa Família.

Para tanto, e tendo em vista melhor organizar a gestão do campo socioassistencial, o governo federal criou em 2004 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), objetivando promover o desenvolvimento social e combater a fome através da organização da gestão, visando incluir e promover a cidadania, garantindo a segurança alimentar e nutricional, uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias. O Programa Bolsa Família (PBF) também foi regulamentado em 2004, tendo em vista unificar os programas de transferência de renda existentes até então no Brasil: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação.

Os problemas apresentados nos programas de transferência de renda pré-existentes foram determinantes para a implementação do Programa Bolsa Família. A proposta do atual governo era organizar a gestão<sup>14</sup> da transferência de renda, objetivando eliminar a fragmentação administrativa dos programas, bem como melhorar o acesso a direitos sociais (saúde, educação) e a ampliação do valor do

---

<sup>14</sup> A gestão do Bolsa família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04. A lista de beneficiários é pública e pode ser acessada por qualquer cidadão. (BRASIL, 2010a).

benefício. Assim, foi implantado o referido programa, almejando tornar mais eficaz e menos dispendioso a promoção do acesso aos direitos sociais.

De acordo com Mesquita (2007) em seus estudos sobre o impacto e o alcance social do PBF, afirma que o mesmo é atualmente a proposta mais ampla de transferência direta de renda no Brasil, sendo concebido como uma ação de segurança de rendimento, tendo em vista proporcionar a autonomia das famílias beneficiárias.

Além das regulamentações relativas ao PBF, também no ano de 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Importa destacar que o impulso primordial para que o SUAS fosse estruturado na gestão da política de assistência social ocorreu a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, que deliberou que essa política fosse estruturada em Sistema Único, descentralizado e participativo.

Assim, a PNAS/2004 é resultado de ampla mobilização nacional, “que estabelece importantes procedimentos técnicos e políticos em termos da organização e prestação das medidas socioassistenciais, além de nova processualidade no que diz respeito à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito dessa política pública.” (PAIVA, 2006, p. 6).

Portanto, cabe ressaltar que o SUAS é resultado de vários anos de luta social, ou seja, uma construção coletiva. Segundo Sposati (2006) em suas análises sobre o primeiro ano do SUAS, enfatiza que a proposta precede a LOAS, afirmando não ser um produto da equipe do atual governo Federal, pois “foi na extinta ANASSELBA – Associação Nacional dos Empregados da LBA, que se construiu em 1990 um primeiro documento propondo um sistema único gestor da assistência social” (SPOSATI, 2006, p. 102). A experiência dos trabalhadores da assistência social, somada à vivência compartilhada de luta social para a construção do SUS – Sistema Único de Saúde, possibilitou o desenvolvimento da proposta.

Nas colocações de Sposati (2006), a PNAS/2004 é um avanço para a efetivação do SUAS, pois a racionalidade da gestão exige um novo modelo de assistência social pautado no caráter público, ou seja, comprometido com a efetivação de resultados, seguranças e direitos aos usuários.

Para tanto, a autora aponta a necessidade de romper com a prática de gestão alicerçada nas primeiras-damas, na distribuição precária de recursos para os fundos, na precariedade das técnicas orçamentárias que desfavorece o

dimensionamento da rede de serviços, bem como rever as metodologias que tomam as famílias como sujeitos da política de assistência social. São questões polêmicas atuais, e que segundo a referida autora, precisam ser incluídas na agenda do dia, sendo indispensáveis para a efetivação do SUAS<sup>15</sup>.

Com relação às inovações no campo socioassistencial brasileiro elencados a partir da PNAS/2004/SUAS, Paiva (2006) vai analisar algumas potencialidades do novo modelo, afirmando a importância da organização dos serviços no território por níveis de complexidade e equipes de referência, trazendo a necessidade de romper com as influências conservadoras pautadas em ações focalista, particularista de cunho compensatório.

A Assistência Social, evidentemente liberada de tais restrições estigmatizantes, pela hegemonização de um projeto político de novo tipo nos termos que devem iluminar o SUAS, deve voltar-se especialmente para um campo distinto das demais políticas sociais, ao implementar, desde medida de transferência direta não-contributiva de valores materiais (no caso, o Bolsa-Família), reforçando corretamente o protagonismo da população, até projetos coletivos de enfrentamento à pobreza, sempre trabalhando o processo de emancipação e autonomia dos seguimentos populacionais a ela vinculados. (PAIVA, 2006, p.10).

Segundo Paiva (2006), o processo inovador capaz de efetivamente democratizar o acesso da população aos direitos sociais requer, entre outros, a definição de recursos que proporcione a provisão das ações socioassistenciais, bem como a superação de ações estigmatizadoras.

Através da PNAS/2004, a idéia é a de reestruturação orgânica do campo socioassistencial, historicamente subalternizado no rol das políticas sociais brasileiras. Nesse sentido, a nova política nacional reafirmou os direitos sociais reconhecidos na Constituição Federal de 1988 e os princípios e diretrizes constantes na LOAS, estabelecendo uma nova forma de gestão dos serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, através do SUAS. De acordo com o texto da PNAS

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;

---

<sup>15</sup> “O SUAS é uma racionalidade política que inscreve o campo de gestão da assistência social, uma das formas de proteção social não-contributiva, como responsabilidade de Estado a ser exercida pelos três entes federativos que compõem o poder público brasileiro. Nesse sentido, é uma forma pactuada que refere o processo de gestão da assistência social, antes de iniciativa isolada de cada ente federativo, a uma compreensão política unificada dos três entes federativos quanto ao seu conteúdo (serviços e benefícios) que competem a um órgão público afiançar ao cidadão”. (SPOSATI, 2006, p. 112).

- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 33).

A PNAS referencia a importância do campo socioassistencial ser estruturado a partir do território, dividindo a proteção social por níveis de complexidade. Os serviços de proteção social básica devem ser executados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), devendo ainda, organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais. Vale ressaltar que o CRAS é o responsável por ofertar o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), atuando com famílias e indivíduos em seu próprio contexto, visando a orientação e o convívio sóciofamiliar e comunitário. (BRASIL, 2004).

Ao que se refere à proteção social especial, a PNAS afirma:

[...] atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, decorrentes de abandono, maus-tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho precoce, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. (BRASIL, 2004, p. 37).

A proteção social especial ainda se divide em serviços de média e alta complexidade. Os primeiros são aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, porém quando os vínculos familiar e comunitário ainda não foram rompidos. Já os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça. Essa proteção garante: moradia, alimentação e trabalho protegido para todos que necessitam ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário.

Cabe destacar que o novo modelo socioassistencial propõe uma série de mudanças para a política de assistência social por meio de novas regulamentações, referenciando principalmente a LOAS/1993, a PNAS/2004, a NOB/SUAS/2005, a NOB/RH/2006 e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais/2009.

Tais regulamentações são muito importantes tendo em vista a reestruturação do campo socioassistencial no país, negligenciado historicamente. Considerada essa perspectiva, a PNAS/2004 define o SUAS enquanto

Modelo de gestão descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações sócioassistenciais, os serviços, programas, projetos e benefícios, têm

como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território com base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que dele necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe ainda gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da Sociedade Civil e estes tem o papel efetivo na sua implantação e implementação. (BRASIL, 2004, p. 39).

Apesar da importância das novas regulamentações, cabe destacar que o pressuposto do qual partimos ao realizar as análises que desenvolvemos nesse trabalho, é de que especialmente o protagonismo do usuário é capaz de reestruturar o campo socioassistencial, efetivamente. É necessidade romper com a histórica estrutura pautada em um Estado mínimo para o social, a qual sempre privilegiou interesses econômicos das classes dominantes. É, portanto, indispensável um desenho que objetive a participação protagônica dos usuários da assistência social, tendo em vista o rompimento da subalternização e a materialização da autonomia crítica, tal como referenciada nos estudos de Pereira (2002).

Consideradas as análises realizadas até então, na próxima seção, abordaremos como o protagonismo do usuário aparece na estruturação do campo socioassistencial, especificamente a partir da análise do desenho da PNAS/ 2004, com ênfase para o eixo *desafio da participação popular cidadão/usuário*, e da análise dos Relatórios das VII Conferências de Assistência Social realizada dos municípios de Florianópolis, São José e Palhoça, no ano de 2009, considerando o temário especial desse ciclo de conferências.

#### 4 O PROTAGONISMO DO USUÁRIO NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As elucidações realizadas nas seções anteriores sobre a trajetória de desenvolvimento econômico, político e social do Brasil, exprimem a realidade de um país submetido a séculos de dominação externa, cujo desenvolvimento econômico esteve sempre baseado na produção de produtos para atender exigências externas, portanto, alheias as reais necessidades das massas. Dessa forma, historicamente moldou-se uma estrutura política para responder aos interesses da classe dominante interna e externa, tendo em vista atender a lógica de acumulação em escala global, ou seja, submetendo os interesses da população, que permaneceu excluída do acesso a riqueza e ao poder político na sociedade brasileira.

A partir dessa trajetória analítica, em que se evidencia na história do Brasil a tendência em excluir a participação da população nas decisões políticas, econômicas e sociais, abordaremos o objeto específico desse trabalho, qual seja, a análise *do protagonismo político do usuário da assistência social no novo marco regulatório dessa política pública, contemplando a dimensão do controle social*, tomando as experiências contemporâneas de três municípios catarinenses como base empírica de um estudo comparativo.

Para tanto, inicialmente, problematizamos o desenho da PNAS, objetivando identificar os espaços de participação a estruturarem o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Assim, a proposta pauta-se sobre a análise dos eixos que estruturam a política nacional de assistência social, com ênfase para a análise de como aparece o controle social e a participação popular, isto é, como o eixo *desafio da participação popular cidadão usuário* aparece no decorrer do desenho e na relação com os demais eixos, que organizam o SUAS.

Na seqüência, serão demonstrados os resultados desse estudo, na qual analisamos as reais possibilidades à materialização do protagonismo político do usuário do SUAS, a partir dos dados coletados na pesquisa documental, que teve por base os Relatórios Finais da VII Conferência de Assistência Social realizadas nos municípios catarinenses de Florianópolis, São José e Palhoça.

#### **4.1 O Desafio da Participação Popular Cidadão/Usuário no Conjunto da PNAS/2004**

Conforme referenciado na seção anterior, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social passou a compor o tripé da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência, sendo afirmada enquanto direito do cidadão e dever do Estado. A partir desse momento histórico iniciou-se a luta em busca da regulamentação da assistência enquanto política pública, afirmada em 1993 com a LOAS.

Para Yazbek (2004), em suas análise sobre os dez primeiros anos de regulamentação da LOAS, a proposta constante na Lei Orgânica é inovadora, pois desvincula o direito de acesso ao caráter contributivo e configura a assistência social como possibilidade de reconhecimento público de legitimidade das demandas de seus usuários, bem como a ampliação de seu protagonismo. Porém, a referida autora chama a atenção para as transformações políticas e mudanças aceleradas advindas da desestruturação neoliberal no decorrer da implementação da LOAS. Para a mesma, a herança neoliberal tende a prevalecer, exigindo atenção para atuar nesse espaço de ambigüidades que

[...] construiu para a Assistência Social um perfil ainda longe do proposto pela LOAS, perfil desarticulado que colocou em evidência um caráter seletivo, focalista e fragmentador para suas intervenções com medidas assistenciais meramente compensatórias face aos efeitos dos ajustes estruturais da economia. (YAZBEK, 2004, p. 12).

Nas colocações da referida autora, diante da conjuntura econômica, o modo como foi regulamentado o direito socioassistencial interferiu negativamente na consolidação dos princípios e diretrizes da LOAS, afirmando que evidencia-se a tendência ao aumento das prática filantrópicas, bem como a agudização da inserção do setor privado nessa área.

Dessa maneira, e tendo em vista a real necessidade de materializar a assistência social como direito social e política pública, foi deliberado na IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, a implementação e construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, objetivando materializar os pressupostos da LOAS, conforme referenciado nas análises desenvolvidas na seção anterior.

Considerada essa perspectiva é que realizamos a análise em tela. Cabe ressaltar que a premissa analítica da qual partimos é a de que esse processo,

relativo a reestruturação orgânica do campo socioassistencial brasileiro, somente será efetivado a medida que o SUAS incorpore o protagonismo do usuário como eixo principal de materialização do acesso, gestão, implementação e controle social dessa política pública.

Com o objetivo de mensurar como aparece o desafio da participação popular cidadão/usuário no SUAS, iniciamos nossa análise com base no desenho da PNAS/2004, abordando os eixos estruturantes que organizam o SUAS, tendo em vista identificar e analisar os espaços de participação popular a estruturarem esse processo de materialização da assistência social como política pública no país.

A proposta constante na PNAS/2004 refere-se à construção de um sistema descentralizado, apontando o território como base para o levantamento da necessidade de cada região, articulando os serviços, programas e projetos, ou seja, por intermédio da rede socioassistencial, objetivando a consolidação do SUAS, que propõe a divisão dos serviços socioassistenciais em Proteção Social Básica e Proteção Especial de Média e Alta Complexidade. Para tanto, esses processos de proteção serão operados por intermédio dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e dos Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS<sup>16</sup>. Portanto, a articulação dos serviços, programas e projetos serão desenvolvidas na unidade pública do CRAS que executa serviços de proteção social básica, bem como organiza e coordena a rede socioassistencial, encaminhando para as demais políticas públicas e sociais. (BRASIL, 2004).

Nessa perspectiva, a proposta do SUAS enfatiza

Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços, na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. (BRASIL, 2004, p. 44).

Temos que aparece no desenho o reconhecimento da importância da “transferência de poder de decisão”, bem como das “garantias de canais de

---

<sup>16</sup> CREAS é a Unidade Pública Estatal de Proteção Social de Média e Alta complexidade com o objetivo de assegurar proteção imediata de atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Ex: maus tratos físicos, psíquico, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medida sócio-educativa, entre outros. (PNAS, 2004). CRAS é uma Unidade Pública Estatal localizada em áreas de vulnerabilidade social, e tem a missão de prestar serviços, programas e projetos locais de Proteção Social Básica. Ex: convivência e socialização de famílias e indivíduos conforme a vulnerabilidade apresentada. (BRASIL, 2004).

participação local”. Analisar como esse reconhecimento é materializado na estrutura do SUAS é o objetivo das análises que discorreremos a seguir.

De partida, o desenho da PNAS/2004 afirma a necessidade de investir em ações que propiciem a melhoria dos serviços socioassistenciais, otimizando a organização dos mesmos e objetivando a consolidação do SUAS. Nesse sentido, o SUAS deverá ser estruturado a partir dos seguintes eixos:

Matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização, novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil, financiamento, controle social, o desafio da participação popular/cidadão usuário, a política de recursos humanos, a informação, o monitoramento e a avaliação. (BRASIL, 2004, p. 39).

Nessa perspectiva, o SUAS passa a organizar e estruturar elementos, objetivando otimizar a execução da política de assistência social. Sendo que os eixos tem o objetivo de conferir consistência e organicidade ao processo, ao passo que a partir deles pretende-se reestruturar a proteção socioassistencial no Brasil.

O primeiro eixo referenciado que ganha centralidade no escopo da PNAS como um todo refere-se à *Matricialidade Sociofamiliar*.

Ao analisarmos o eixo da Matricialidade Sociofamiliar observamos que ao direcionar as ações e serviços socioassistenciais para o âmbito da família, valorizando a convivência familiar e comunitária, afirmando a importância de referências morais e afetivas, a PNAS/2004 – mesmo sem querer – assume uma determinada idéia de estrutura familiar, ao passo que coloca a necessidade da política trabalhar com as famílias, para que as mesmas sejam capazes de prover suas necessidades.

Nesse sentido, Rocha (2009) vai analisar que “os serviços socioassistenciais se reduzem a intervenções disciplinares no âmbito familiar” (ROCHA, 2009, p. 211), ou seja, na lógica disciplinadora e moralizante das condutas familiares, à medida que responsabiliza os sujeitos e suas famílias pelo provimento de sua proteção, deslocando o foco de atenção dos programas, projetos, serviços e benefícios das necessidades humanas – que são históricas, sociais e coletivas e por isso mesmo necessariamente precisam ser satisfeitas a partir do protagonismo dos usuários – para a atenção individual, familiar e psicologizante da atenção socioassistencial. (ROCHA, 2009).

Na perspectiva referenciada no atual desenho, o objetivo da política de assistência social é a preservação dos laços familiares, tendo em vista o desenvolvimento de suas potencialidades, objetivando prover sua proteção e a

prevenção de riscos sociais. Assim, se reduzem as ações socioassistenciais à modelagem das condutas familiares, processo que promove a culpabilização dos sujeitos pela sua condição de pobreza. Dessa forma não privilegia a participação uma vez que desloca para o campo privado da família a responsabilidade de prover sua proteção.

Nessa perspectiva, é válida a contribuição de Paiva e Mattei (2009) quando analisam que o direcionamento das ações governamentais voltadas para o ajuste da conduta e subjetividade, apostando na capacidade da família para resolver as dificuldades, desarticula o foco de tensão entre as classes e a capacidade de participação da população, ou seja, afeta a capacidade de protagonismo da população. (PAIVA; MATTEI, 2009).

Relativo ao eixo *Descentralização Político-Administrativa e Territorialização*, refere-se a necessidade de desenvolver os serviços socioassistenciais levando em consideração a heterogeneidade das demandas, bem como o porte de cada município. Enfatiza a importância da autonomia do município para gerenciar as ações de acordo com as demandas do território. Portanto a oferta de serviços socioassistenciais será disponibilizada, “[...] na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar.” (BRASIL, 2004, p. 45). Sendo que levará em conta o porte demográfico<sup>17</sup>, definindo os municípios em pequeno, médio e grande porte.

Cabe ressaltar a importância do território tendo em vista inaugurar uma nova perspectiva de desenvolvimento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais. No entanto, no desenho da política não está colocado como será efetivada, a partir do território, a participação popular, ou seja, o território não é referenciado como lugar privilegiado de mobilização popular e comunitária, tendo em vista os processos político-organizativos que possam encaminhar a resolução de demandas e atenção às necessidades coletivas.

No que se refere ao eixo *Novas Bases para a Relação entre o Estado e a Sociedade Civil*, importa analisar que o referido eixo reconhece a primazia da responsabilidade do Estado a partir de cada esfera governamental na condução da política de assistência social, entretanto, fundamenta a importância da parceria da

---

<sup>17</sup> O porte demográfico será associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do Centro de Estudos das Desigualdades socioterritoriais, bem como pelo Centro de Estudos da Metrópole. (BRASIL, 2004).

sociedade civil, objetivando a complementaridade da oferta de serviços, programas, projetos, bem como de benefícios, enfatizando, ainda, a importância do exercício do controle social pela mesma.

Da maneira como está descrito, as novas bases não parecem inovar ao passo que não resolvem velhos dilemas no campo socioassistencial, como a atuação da iniciativa privada, das práticas filantrópicas, das igrejas e, tampouco define como será efetivada a responsabilidade do Estado frente à atuação das ONG's.

Em relação ao eixo que trata do *Financiamento*, define que o financiamento da assistência social encontra-se articulado à Seguridade Social, pois a assistência social compõe o tripé do sistema de proteção social brasileiro, reafirmando portanto o preceito constitucional ao afirmar que “[...] devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais”, (BRASIL, 2004 p. 48). Nesse sentido, afirma que serão estabelecidos os repasses dos benefícios diretamente aos destinatários, sendo que para a rede socioassistencial o repasse de recurso será efetuado fundo a fundo<sup>18</sup>.

Ainda no que diz respeito ao financiamento, importa destacar que a análise de como está colocado este tema na PNAS/2004, evidencia que também no novo desenho segue a falta de definição de percentual de recursos destinados a política de assistência social em cada esfera governamental. É referenciado apenas sugestão de percentual, fato que compromete a implantação e o desenvolvimento do SUAS.

Importa ressaltar que a inadequada e insuficiente definição de financiamento para a assistência social é histórica. Nesse sentido Paiva (2003), em seus estudos sobre o financiamento da referida política no período que antecede a PNAS/2004, já apresentava esse dilema. Em seus estudos a referida autora apresenta as alternativas de financiamento da assistência social, quais sejam:

Impostos, Recursos Ordinários, Contribuições Sociais, Contribuição sobre o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, Prognósticos, Alienação de Bens Apreendidos – Fundaf, Recursos Diretamente Arrecadados, Saldos de Exercícios Anteriores do Tesouro Nacional, FSE/FEF/DRU, [...]. (PAIVA, 2003, p. 301).

---

<sup>18</sup> [...] a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. (BRASIL, 2004, p. 48).

A referida autora chama a atenção para o elevado percentual de recursos advindos da COFINS. Esse processo comprova a tendência de que a alternativa de recurso para a política de assistência social repousa majoritariamente nas contribuições sociais, sendo que em termos de justiça social e fiscal, “[...] politicamente o mais apropriado para uma política social de tipo redistributivo seria a utilização de recursos de origem fiscal, provenientes dos tesouros federal, estaduais, do distrito federal e municípios, [...]” (PAIVA, 2003, p. 300). Enfatiza ainda que para afirmar o caráter não contributivo da referida política seria necessário uma contribuição expressiva de recursos fiscais, objetivando equivaler ao percentual das contribuições sociais.

A concentração na COFINS como principal fonte de financiamento da política de assistência social revela alguns inconvenientes: “além de descapitalizada, a COFINS tem se revelado uma contribuição instável, regressiva e equivocada do ponto de vista da capacidade redistributiva por ser um tributo cumulativo, que onera produtores e consumidores.” (MARTINS; PAIVA, 2003, p.68).

Diante do contexto firma-se, portanto, a fragilidade das fontes de financiamento, bem como a permanência da indefinição do percentual direcionado para a política de assistência social, sendo que esse processo incide diretamente na qualidade dos serviços, programas e projetos da atual estrutura da referida política.

Quanto ao eixo *Controle Social* a PNAS/2004 reafirma os conselhos e conferências enquanto lócus privilegiados de participação e controle social.

Conforme mencionado na seção anterior, a LOAS, em seu artigo 5º, afirma a organização da assistência social, sendo que o sistema descentralizado e participativo declara o papel do Estado em garantir a política de Assistência Social, enfatizando que o processo de descentralização deve ser realizado em uma divisão de responsabilidade entre os municípios e o Distrito Federal, tendo em vista o melhor gerenciamento dos recursos. Sobre a participação da sociedade, a mesma pode ser efetivada através dos Conselhos<sup>19</sup> e das Conferências de Assistência Social. A partir desses espaços, a sociedade civil poderá participar na perspectiva do controle social, fiscalizando as ações do Estado e objetivando contribuir para implementação da política de assistência social.

---

<sup>19</sup> Os conselhos são instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social instituídos por legislação específica, tem caráter permanente, composição paritária entre governo e sociedade civil. São vinculados ao Poder Executivo e sua estrutura pertence ao órgão da Administração Pública, (Art.16, LOAS). (BRASIL, 1993).

Nessa perspectiva destacamos as atribuições dos conselhos elencados no artigo 18 da LOAS

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a avaliação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse dos recursos financeiros. (BRASIL, 2004, p. 51).

As Conferências de Assistência Social estão previstas no artigo 18º da LOAS que define as competências do Conselho Nacional de Assistência Social, sendo afirmada na PNAS e reconhecendo a importância do debate público oportunizado pelas Conferências com relação à política pública de assistência social, tendo por finalidade reverter o quadro centralizador e controlador do Estado, através do poder de avaliação e proposição da política pela população.

Nesse sentido, com relação as determinações do novo desenho, o que importa é ressaltar que o referido controle social elencado na PNAS/2004 não supera o desenho baseado na representatividade, sendo que restringe os espaços de Controle Social aos Conselhos e às Conferências de assistência social.

Sobre os espaços de controle social a partir desse modelo exclusivamente representativo, Paiva e Mattei (2009) afirmam que os mesmos “[...] acabam por reproduzir os mesmos problemas da democracia representativa, isto é, o distanciamento das massas e das suas reais necessidades, a corrupção, a representação de interesses pessoais e privados, a burocratização, etc.” (PAIVA; MATTEI, 2009, p. 193).

Chegamos, portanto, especificamente ao eixo *O Desafio da Participação Popular/Cidadão Usuário*. A primeira consideração analítica importante referente a esse eixo é o pouco espaço que ele ocupa no escopo da política, bem como a redução do tema ao pouco espaço, já que a participação popular não aparece nos demais eixos da PNAS/2004.

Outra consideração inicial refere-se ao fato da participação popular/protagonismo do usuário aparecer exclusivamente como *desafio*, em poucos parágrafos que não apontam a centralidade da democratização radical da política, tendo em vista sua efetiva reestruturação.

Ao contrário, apesar do eixo estar denominado “O Desafio da Participação Popular/Cidadão Usuário”, o tema aparece no texto da política como uma pequena parte no interior da parte destinada ao controle social, denominada “O desafio da participação dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social”, isto é, sem considerar a necessária democratização, nem incitar uma processualidade estruturada a partir da participação popular, à medida que restringe o desafio à inserção dos usuários nos espaços existentes: os Conselhos.

Nessa perspectiva, a PNAS/2004 vai enfatizar a importância desse tipo de participação, a partir da lógica da representação, destacando que a participação na atualidade se efetiva de forma dispersa e desorganizada por usuários sub-representados. Assim, a PNAS/2004 aponta reflexões sobre as possíveis causas da frágil participação:

A primeira delas sobre a natureza da assistência social, que só em 1988 foi elevada a categoria de política pública. A concepção de doação, caridade e favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduziu usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “*assistiam*” e se pronunciavam em seu nome. Como resultado, esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos. A segunda a ressaltar é a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social. (BRASIL, 2004, p. 52).

Fica evidente a culpabilização dos sujeitos pela não-participação. Além disso, indica que para o processo de efetivação da participação do usuário da Política de Assistência Social é preciso desenvolver uma metodologia capaz de resgatar a participação, objetivando o controle social na perspectiva da efetivação de direitos. Nesse sentido, a PNAS/2004, propõe a construção de uma nova agenda, envolvendo a articulação dos conselhos para organizar pontos comuns, bem como as ações governamentais, respeitando as peculiaridades de cada região. Sendo que “para isso, serão necessárias novas ações ao nível de legislação, do funcionamento e da capacitação de conselheiros e dos secretários executivos” (BRASIL, 2004, p. 52). Enfatiza, ainda, a necessidade de metodologia que fomente o resgate da participação do indivíduo enquanto mecanismo que garanta a participação do usuário da PNAS/2004.

Dessa forma, observa-se que a PNAS/2004 aponta a necessidade de produzir uma metodologia e mecanismos que fomentem a participação do usuário da assistência social o que nos leva a duas considerações importantes: primeiro que o

texto não faz nenhum apontamento significativo acerca da participação, tal como faz quando se refere ao desenvolvimento do trabalho com famílias; segundo, que ao tratar da necessidade de se produzir metodologias, parece evidente que a questão da participação fica a depender de idéias brilhantes e vontade política de alguns gestores, responsáveis pelas metodologias que farão com que os sujeitos participem; e ainda: ao referenciar os sujeitos como dispersos e desorganizados parece indicar que os sujeitos não participam por falta de capacitação ou incentivo. Ou seja, não considera a dimensão histórica e estrutural que faz com que os usuários da assistência social sejam *dispersos e desorganizados*.

Na perspectiva de compreender esse processo faz-se necessário elucidar a razão da participação tida como dispersa e desorganizada do usuário da assistência social.

Remetendo à história política e econômica do Brasil, Fernandes (1989) vai refletir sobre os *desenraizados*, ao referir-se às massas superexploradas próprias das sociedades divididas em classes, principalmente as periféricas. Essa sociedade:

[...] cria uma massa variável, com freqüência muito numerosa, de indivíduos excluídos da ordem. No passado, essa massa era constituída pelos homens pobres livres, [...] que não eram homens (do ponto de vista da humanidade exclusivista dos estamentos senhoriais), nem livres [...] formavam os contingentes dos miseráveis da terra, os cães sem coleira que mantinham a ordem e, ao mesmo tempo, a ameaçavam. (FERNANDES, 1989, p. 24).

Na fase industrial, seguindo a lógica do capital, essa população excedente possui uma função social, qual seja, “[...] exército industrial de reserva, um elemento de desvalorização do valor monetário do trabalho, de desorganização das classes trabalhadoras e de manipulação repressiva das forças policiais”, (FERNANDES, 1989, p. 24). Enfatiza, ainda, a explosão demográfica ocasionada pela saída do homem do campo, causando um crescimento desordenado das cidades e precárias condições de vida para essa população.

Nesse sentido, o referido autor elucidar que tanto na sociedade escravista quanto na capitalista, essa população que ninguém se importa com ela, é utilizada como massa de manobra. Sendo que o fator determinante encontra-se na exclusão do mercado, ou seja, fora tanto do mercado, quanto da chamada sociedade civil, essa população transforma-se em capital para o sistema de poder, ao passo que significa mão-de-obra barata associada à alienação política.

Com relação à essa condição do usuário da política de assistência social, Yazbek (1996) elucidar, em seus estudos sobre as classes subalternas e a

assistência social, que a falta de acesso ao mercado de trabalho para essa população é algo que proporciona angústia e sofrimento moral. Ainda assim, o trabalho enquanto atividade que transforma a natureza e o homem, não aparece para esses sujeitos como atividade emancipatória, é sempre uma atividade de espoliação. Nas falas dos usuários, o que aparece é a centralidade da luta para sobreviver, sendo que não é uma luta aberta e organizada, mas de resistência. (YAZBEK, 1996).

A referida autora ressalta que o Brasil apresenta um crescente percentual de população “[...] sub-desempregada, desempregados e explorados, homens divididos entre o reconhecimento do peso e da exploração da sua força como trabalhador e a busca da sobrevivência e da ascensão pelo trabalho.” (YAZBEK, 1996, p. 100). A consciência da necessidade de partilhar com uma classe a condição de exploração, bem como o reconhecimento de oposição e desigualdades entre os que possuem dinheiro e os que nada possuem, aparece, segundo a referida autora, apenas nas elucidações de um usuário da assistência social, sendo que o estudo foi realizado com sete usuários.

Portanto, a participação que aparece de forma dispersa e desorganizada, tal como mencionada na PNAS/2004, possui dimensão histórica e estrutural, devendo tal dimensão ser levada em conta no momento da definição de estratégias e de mecanismos efetivamente democratizadores do direito socioassistencial, ou seja, para além da lógica representativa é preciso inaugurar uma lógica que efetivamente proporcione o protagonismo do usuário da política de assistência social.

Seguindo o texto da PNAS/2004, sobre o eixo *Política de Recursos Humanos*, o desenho da política menciona a necessidade de definição de funções qualificadas, bem como de estrutura adequada, objetivando a qualidade da intervenção social dos trabalhadores, referenciando a necessidade de uma Norma Operacional Básica para a área de Recursos Humanos tendo em vista a construção do SUAS.

A NOB-RH/SUAS foi aprovada em 2006 tendo em vista a desprecarização do trabalho no SUAS, sendo que para tanto define as diretrizes e princípios para a gestão do trabalho, fazendo também referência ao protagonismo do usuário da assistência social. Nesse sentido, entre os princípios éticos, localizamos um item que menciona o incentivo aos usuários para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, cooperativas populares. Cabe ressaltar que a tendência segue sendo a lógica da representatividade, muito embora a NOB-RH/SUAS avance um

pouco ao referenciar o incentivo aos movimentos sociais e cooperativas populares. No entanto, trata-se, na gestão do trabalho, de incentivar, de modo que não toma como referência central o protagonismo popular e os movimentos e organizações dos trabalhadores, bem como lutas sociais nos territórios a estruturarem a política de assistência social.

Quanto ao eixo *Informação, Monitoramento e Avaliação*, a PNAS/2004, enfatiza a importância das inovações tecnológicas, bem como a necessidade de elaborar e implementar planos, objetivando monitorar e avaliar as medidas socioassistenciais. Para tanto, o sistema oficial de informações deve proporcionar “a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação dos sistemas e a realização dos estudos, pesquisas e diagnósticos.” (BRASIL, 2004, p. 56).

Nessa perspectiva, evidenciamos que não aparece no sistema de avaliação e monitoramento das ações previstas no Plano de Assistência Social, como será organizado esse processo no CRAS, contando com o protagonismo do usuário, ou seja, o processo encontra-se preso exclusivamente a gestão.

Em suma, o desenho da PNAS assinala a perspectiva de enfrentamento ao histórico deficiente e focalizado dos serviços socioassistenciais desenvolvidos com base em modelos privatistas, no entanto sem considerar o protagonismo do usuário. Nessa perspectiva, Rocha (2009) analisa a necessária e ausente democratização desse processo, segundo a mesma “[...] apesar de citar garantia de canais de participação local, não há disposição acerca das estratégias participacionistas necessárias, para além do controle social da forma como está colocado na Constituição Federal de 1988”. (ROCHA, 2009, p. 204).

Portanto, na estrutura constante no atual desenho da política de assistência social não foram afirmados espaços alternativos, tendo em vista o desenvolvimento de estratégias que proporcionem a organização e mobilização popular, objetivando a otimização do protagonismo do usuário no SUAS e o fomento ao potencial político-emancipatório do direito socioassistencial. (ROCHA, 2009).

A partir do exposto, evidencia-se a necessidade de ampliar os esforços na perspectiva de desenvolver estratégias, objetivando desencadear a efetiva participação do usuário da política de assistência social, estimulando o protagonismo de forma a proporcionar a autonomia dos sujeitos que acessam essa política pública.

Nesse sentido, seguimos com a análise dos Relatórios de três municípios catarinenses da VII Conferência Municipal de Assistência Social, referentes ao biênio 2008/2009, a qual teve como eixo temático “Participação e Controle Social no SUAS”, bem como incorporou a proposta de debate do protagonismo do usuário no sistema único.

## **4.2 Ter ou Não ter Protagonismo do Usuário?**

### *4.2.1 A dinâmica da VII Conferência Nacional de Assistência Social*

Conforme referenciado, a partir da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social brasileira passou a ser direito do cidadão e dever do Estado, sendo que, a regulamentação da LOAS, em 1993, estabeleceu a organização dessa política em Sistema Descentralizado e Participativo, afirmado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 e da Norma Operacional Básica - NOB/SUAS de 2005.

Dessa forma, a Assistência Social encontra-se em um novo patamar de Política de Estado, na busca da implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Considerada essa prerrogativa, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS reconheceu que para a implementação e consolidação do SUAS, levando em conta a situação de risco e vulnerabilidade que estão sujeitos os usuários dessa política, é preciso vencer o desafio da efetivação da participação do usuário nos espaços de controle social e na gestão dos serviços socioassistenciais, objetivando a ruptura com a condição de subalterno e afirmando sua autonomia como sujeito de direitos. Foi a partir desse diagnóstico que o CNAS pautou o tema “Participação e Controle Social no SUAS”, para realização da VII Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2009.

As Conferências de Assistência Social tem seu marco regulatório no art.18, inciso IV, da LOAS: “compete ao Conselho Nacional de Assistência Social convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos ou extraordinariamente por maioria absoluta de seus membros a Conferência Nacional de Assistência Social que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento

do sistema”, sendo que cada Estado e Município deverá fazer a mesma convocação, (BRASIL, 1993).

Os temas das Conferências de Assistência Social são orientados pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Cabe ainda ao CNAS estabelecer a dinâmica dos trabalhos, orientar sobre Regimento Interno, abordando objetivos, temário, local, data, horário, quem promove e quem realiza a conferência, destacando quem pode participar e categorias de participação, bem como a dinâmica da Conferência.

Nesse sentido, a VII Conferência de Assistência Social ao abordar o tema central: “Participação e Controle Social no SUAS”, tinha o objetivo de mudar o cenário, à medida que pretendia inserir o usuário da política de assistência social em número expressivo nessa conferência, rompendo com a participação restrita às entidades representativas.

Considerando esses objetivos, o CNAS afirmou através do Informe CNAS n. 003/2009 as orientações para a realização da referida Conferência em âmbito municipal. Importa destacar que as orientações do CNAS visavam fortalecer a participação dos usuários no controle social da política de assistência social, definindo como objetivo geral “avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, na perspectiva da participação e do controle social.” (BRASIL, 2009b, p. 12).

De acordo com as orientações do referido Conselho, a VII Conferência deveria ser estruturada em torno de 8 (oito) subtemas decorrentes do tema geral para o debate, quais sejam:

- Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento.
- Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate.
- Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS: uma construção inadiável
- Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha.
- Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos
- Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental.
- Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS: controle Social, participação popular e gestão interna
- O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa. (BRASIL, 2009b).

Considerando o adensamento desses temas, o CNAS sugeriu também a possibilidade de desenvolver os referidos subtemas agrupando-os em 4(quatro) eixos de debate, quais sejam:

- Processo Histórico da Participação Popular no País, Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social e Conselhos de Assistência Social e o SUAS;
- Os Usuários e seu Lugar Político no SUAS e os Trabalhadores do SUAS em Relação ao Protagonismo dos Usuários;
- Democratização da Gestão do SUAS e Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS;
- Bases para a Garantia do Financiamento da Assistência Social. (BRASIL, 2009b).

Nessa perspectiva, entre as orientações do CNAS para a realização das conferências municipais, enfatizou-se a necessidade de mobilização no sentido de fortalecer a participação dos usuários no controle social da política de assistência social, devendo levar em conta a organização de um processo de preparação dos participantes. A referida preparação foi orientada para ser efetivada a partir de reuniões, palestras, debates públicos, pré-conferências temáticas, entre outros.

Para tanto, foi sugerido que o Município organizasse seu evento de acordo com suas características, debatendo a temática da Conferência e seu significado, mobilizando todos os segmentos a serem representados, ou seja, usuários, trabalhadores do setor, entidades de assistência social, bem como representantes governamentais.

Para o processo de mobilização sugeriu-se os espaços dos serviços já existentes nas unidades públicas (CRAS, CREAS, Entidades de Assistência Social etc.). As referidas mobilizações “terão o intuito de identificar as necessidades relacionadas à política de assistência social nos territórios, indicar propostas para o aperfeiçoamento das ações do SUAS, além dos entraves que dificultam a participação dos usuários nos Conselhos e Conferências.” (BRASIL, 2009b, p. 20).

Nesse sentido, foi orientado sobre a metodologia para o levantamento de dados, sendo sugerida a elaboração de cartilha, escolhida pelo próprio Município, devendo pautar, nos referidos eventos, as demandas dos usuários, bem como:

- a) importância da participação e do controle social no SUAS;
- b) significado, formas de participação do usuário e o seu lugar político no SUAS, ou seja, sua participação na avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e nos espaços de deliberação da política – Conselhos e Conferências;
- c) identificação das formas de organização dos usuários com vistas a sua inserção nesses espaços;

- d) estratégias para participação qualificada nos Conselhos e Conferências e discussão de sua representação e representatividade nas demais esferas;
- e) elaboração de propostas para ampliação da participação dos usuários nos Conselhos e Conferências;
- f) papel dos trabalhadores do SUAS em relação ao protagonismo dos usuários;
- g) contribuição das metodologias de trabalho para o reconhecimento público da legitimidade do protagonismo dos usuários e na identificação de suas necessidades sociais e potencialidades, visando sua emancipação;
- h) perfil do usuário da assistência social, como sujeito de direitos, nos dias de hoje. (BRASIL, 2009b, p. 21).

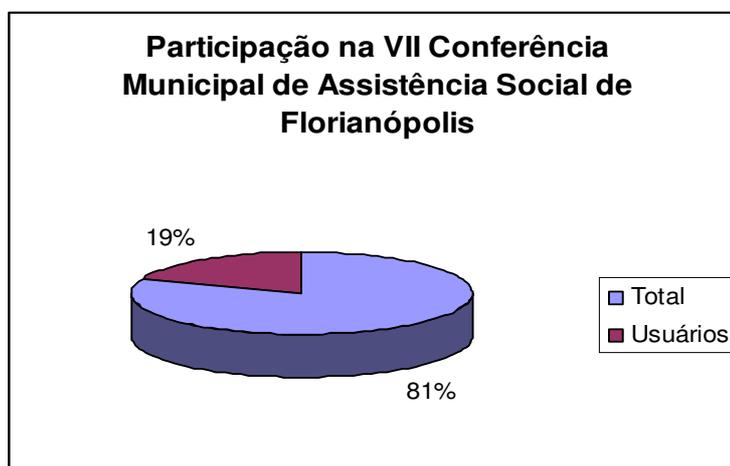
Assim, contemplando as orientações do CNAS, os municípios realizaram suas Conferências no período correspondente a 1º de maio a 09 de agosto de 2009.

Considerando esses primeiros apontamentos de caráter geral com relação a VII Conferência, partimos, na sequência, para a análise comparativa a partir dos Relatórios das experiências ocorridas dos Municípios de Florianópolis, São José e Palhoça.

#### *4.2.2 Análise dos Relatórios da VII Conferência Municipal de Assistência Social em Florianópolis, São José e Palhoça*

No município de Florianópolis, a VII Conferência de Assistência Social “Participação e Controle Social no SUAS” foi realizada nos dias 28 e 29 de julho de 2009, no Centro de Cultura e Eventos da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, localizado no Campus Universitário, Trindade, Florianópolis/SC.

Em consulta ao Relatório Final da VII Conferência de Assistência Social do referido município destacamos, a partir do Gráfico 1, o número total de participantes, bem como o percentual de participantes usuários da política de assistência social.



**Gráfico 1 - Participação na VII Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis**

Fonte dos Dados: Relatório Final da VII Conferência; Elaboração Própria.

Conforme evidencia o Gráfico 1, participaram na VII Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis um total de 378 pessoas, sendo 89 usuários da política de assistência social.

No município de São José, a VII Conferência de Assistência Social “*Participação e Controle Social no SUAS*” foi realizada nos dias 14 e 15 de julho de 2009, no Centro de Atenção à Terceira Idade (CATI) – Avenida Beiramar Norte de São José – SC.

A partir do Relatório Final da VII Conferência de Assistência Social do referido município destacamos, no Gráfico 2, o número total de participantes, bem como o percentual de participantes usuários da política de assistência social.



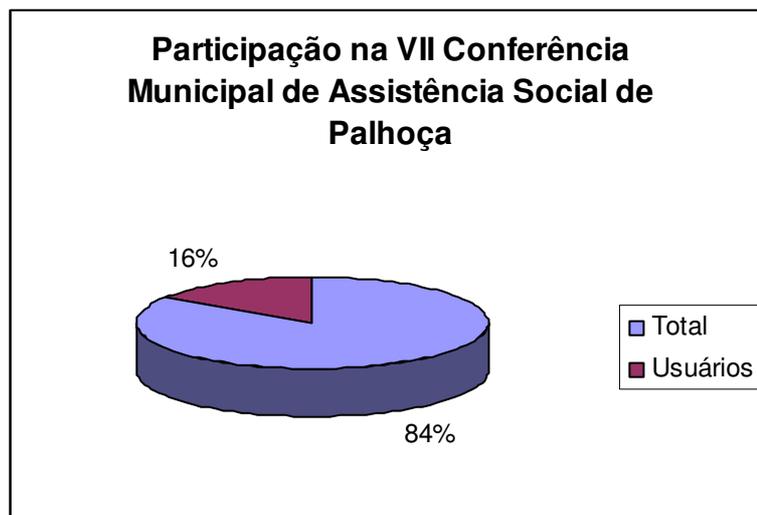
**Gráfico 2 - Participação na VII Conferência Municipal de Assistência Social de São José**

Fonte dos Dados: Relatório Final da VII Conferência; Elaboração Própria.

De acordo com o Gráfico 2, temos que participaram na VII Conferência Municipal de Assistência Social de São José um total de 145 pessoas, sendo 24 usuários da política de assistência social.

No município de Palhoça, a VII Conferência de Assistência Social “*Participação e Controle Social no SUAS*” foi realizada no dia 17 de julho de 2009, no Auditório da Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL/ Unidade Ponte do Imaruim –SC.

A partir do Relatório Final da VII Conferência de Assistência Social do referido município destacamos, no Gráfico 3, o número total de participantes, bem como o percentual de participantes usuários da política de assistência social.



**Gráfico 3 - Participação na VII Conferência Municipal de Assistência Social de Palhoça**  
 Fonte dos Dados: Relatório Final da VII Conferência; Elaboração Própria.

Segundo os dados, participaram na VII Conferência Municipal de Assistência Social de Palhoça um total de 220 pessoas, sendo 41 usuários da política de assistência social.

Ao analisarmos os dados percentuais da participação dos usuários na VII Conferência Municipal de Assistência Social dos municípios catarinenses acima referenciados, os mesmos revelam um baixo percentual considerando o total de participantes, já que a participação dos usuários ficou entre 14% e 19%.

Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de investimento significativo em mecanismos que venham garantir a participação dos usuários, objetivando garantir efetivamente seu protagonismo.

Feita essa consideração inicial, partimos para a análise comparativa a partir dos Relatórios Finais da VII Conferência Municipal de Assistência Social de Florianópolis, São José e Palhoça.

Cabe ressaltar que o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS exigiam que os Relatórios contivessem dois registros principais: a sistematização dos entraves à participação dos usuários e; os avanços dos subtemas no contexto do SUAS no município, elencando os subtemas de maior e os de menor avanço.

Assim, organizamos nossa análise de modo a contemplar os apontamentos constantes nos dois registros, analisando, primeiramente, a sistematização dos Entraves à Participação Popular na Política de Assistência Social, e, posteriormente, os avanços dos subtemas no contexto SUAS nos três municípios estudados.

No município de Florianópolis – SC, de acordo com os dados constantes nas páginas 41 a 43, os seguintes entraves à participação popular na política de assistência social do município foram elencados:

1. Ausência completa de informações para os usuários, tanto acerca dos seus direitos socioassistenciais, bem como do SUAS, da rede socioassistencial e do papel dos CRAS em sua área de abrangência;
2. A quase totalidade dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais no município de Florianópolis não estão localizados (as) nos territórios;
3. Ausência de condições materiais para os usuários participarem, tais como:
  - Trabalho informal e precarizado em horários distintos, incompatíveis com os horários de reuniões dos Conselhos Municipais, Reuniões na Câmara, Audiência Públicas, etc;
  - Usuários possuem rendimentos parcos que não lhes permitem se deslocar até os locais onde ocorre o controle social exercido pelos Conselhos, dado que os mesmos fazem as reuniões no centro da cidade e que o preço da tarifa de ônibus no município é muito alta;
  - As reuniões políticas promovidas por grupos da/na comunidade geralmente são em horários noturnos, fato que dificulta a participação dos usuários, tendo em vista que os mesmos possuem apenas tal horário para cuidarem dos afazeres domésticos e que, ainda, não tem onde deixar os filhos para participarem das reuniões;
4. A cultura do favor e da benemerência ainda persiste no âmbito da política de assistência social, de modo que falta, por parte do poder público e das entidades de assistência social, o entendimento de que os usuários são os protagonistas dessa política pública;
5. O trabalho no âmbito da assistência social não é estruturado/organizado a partir da perspectiva da participação popular, isto é, a atual metodologia de trabalho não contempla o protagonismo do usuário;
6. A gestão pública no município é centralizada e não participativa;
7. Os CRAS do município são mal localizados (em sua maioria não estão nas áreas de vulnerabilidade social) e insuficientes;
8. Não há uma rede socioassistencial efetivamente estruturada no município, fato que acaba por desvincular o trabalho das entidades do trabalho desenvolvido pela esfera pública, bem como por confundir o trabalho de caridade próprio de muitas entidades de assistência social com o que deveria ser *política pública universal e não contributiva*;
9. Os programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais existentes são insuficientes para atender as necessidades básicas dos usuários no município; há demanda reprimida, principalmente para acesso aos programas e benefícios da assistência social;
10. As ações e serviços socioassistenciais desenvolvidos são fragmentados e não continuados, tampouco articulados com as demais políticas públicas existentes (principalmente saúde e educação);
11. A comprovação vexatória da necessidade ainda é regra no âmbito de muitos programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social, tanto os operacionalizados pelo poder público quanto pelas entidades, pois o investimento público na política de assistência social é parco e não havendo serviços/benefícios para todos, os critérios sócio-econômicos constituem o principal meio de acesso ao direito socioassistencial;
12. Os trabalhadores sociais nos CRAS são em número muito reduzido, de modo que os que estão ali alocados conseguem somente atender necessidades urgentes, pontuais e fragmentadas, ficando inviável o trabalho na perspectiva da coletivização das demandas e da mobilização popular na comunidade;
13. Os CRAS do município não fomentam um espaço político para os usuários da assistência social se organizarem;

14. Os usuários da assistência social são muito lembrados no período eleitoral e esquecidos nos demais períodos;
15. Os espaços políticos existentes nas comunidades (como associações de moradores e conselhos comunitários) são ínfimos e na maioria dos casos não possuem sede própria nem dias/horários de reuniões previamente definidos e amplamente divulgados;
16. Alguns dos espaços políticos existentes servem apenas para agrupamento de pessoas com interesses políticos e individuais, distanciando-se dos reais interesses e necessidades do coletivo, da comunidade;
17. Os espaços de controle social (Conselhos e Conferências) são burocratizados e a linguagem é rebuscada e tecnicista, o que dificulta muito a inserção dos usuários nesses espaços;
18. Não há uma ouvidoria própria para a política de assistência social no município, tampouco uma política que promova um monitoramento e avaliação da assistência social a partir da perspectiva dos usuários. (CONSELHO MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – CMAS/FLORIANÓPOLIS, 2009).

Diante da densidade das informações constantes na sistematização dos entraves à participação popular na Política de Assistência Social do município de Florianópolis, é importante sinalizarmos que esse resultado foi possível em virtude do processo de mobilização de setores e segmentos envolvidos com a política de assistência social no município<sup>20</sup>. Nesse sentido, a mobilização possibilitou que os usuários se manifestassem sobre as dificuldades à participação, enfatizando, entre outros, a falta de informação sobre a política, a ausência de espaços que proporcione a participação, a fragmentação das ações socioassistenciais, a ausência de condições materiais, bem como a falta de ouvidoria e a gestão centralizada e não participativa da política de assistência social no município.

A necessidade de divulgação dos serviços, programas e projetos vinculados aos CRAS, CREAS, e demais órgãos aparece nas elucidações dos usuários que desconhecem os direitos socioassistenciais e também os serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social.

Ainda, evidencia-se que os espaços onde as ações são desenvolvidas carecem de infra-estrutura adequada, bem como de permanente qualificação dos profissionais objetivando afirmar os princípios elencados na NOB/RH “promoção aos usuários do acesso à informação, garantindo conhecer o nome e credencial de quem os atende e devolução das informações colhidas em estudos e pesquisas aos

---

<sup>20</sup> O processo de mobilização do município de Florianópolis foi efetivado a partir de reuniões com os Conselheiros da Política, setor governamental, principalmente equipe técnica da política de assistência social; e também através de Pré-Conferências com os usuários, realizadas nos CRAS e no CREAS; com Entidades e Movimentos Sociais e com os Trabalhadores da Política de Assistência Social. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/FLORIANÓPOLIS, 2009).

usuários; no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses” (BRASIL, 2006, p. 21).

Na perspectiva da democratização é importante analisarmos também a ênfase na falta de estrutura que contemple o protagonismo do usuário. Relativo a esse aspecto, da ausência de espaço que contemple o protagonismo do usuário, cabe analisar que os espaços existentes são restritos a lógica da democracia representativa, ou seja, a institucionalização da participação. Dessa forma a população participa indiretamente a partir de canais legais de representação. Vieira (2006) ao expor sobre a crise de legitimidade das instituições políticas liberais afirma que esse método

[...] que parecia funcionar razoavelmente nas fases de surgimento e expansão da forma de reprodução social da modernidade e conseqüentemente do sistema político a ela adequado, hoje, no entanto, tudo indica, que sua utilidade e eficácia começam a serem postas em xeque, pois as demandas de importantes seguimentos excluídos dos processos de reprodução da base econômico-material da comunidade moderna não conseguem visualizar sua atuação política, senão à margem da representação política formal. (VIEIRA, 2006, p. 96).

A esse modelo pesa a incapacidade de representar a vontade geral, ou seja, que atue acima de interesses partidários, contemplando a vontade geral da sociedade em sua totalidade.

Quanto à fragmentação das ações socioassistenciais apontada pelos usuários da política, expressa a fragilidade da abrangência e eficácia dos serviços, programas e projetos desenvolvidos para suprir as necessidades da população usuária da política de assistência social. Evidenciando a necessidade de afirmação dos preceitos elencados na PNAS/2004 sobre a operacionalização dos serviços, programas e projetos, ou seja, a consolidação da Rede Socioassistencial<sup>21</sup>.

Entre as elucidações dos usuários sobre os entraves à participação, enfatizou-se a falta de ouvidoria para a política de assistência social, sendo um dos requisitos elencados na NOB/SUAS, ao que se refere à organização dos serviços de proteção social básica e especial, reconhecendo: “[...] o acesso ao conhecimento

---

<sup>21</sup> Rede Socioassistencial é um conjunto integrado de ações hierarquizadas de atenção básica e especializada e por níveis de complexidade, por decorrência do impacto dos riscos, que operam: **Serviços** (art.23 LOAS): atividades continuadas que visem a melhoria de vida da população, a partir de suas necessidades básicas. **Programas** (art.24 LOAS): são ações integradas e complementares, delimitadas em um tempo e espaço e voltadas para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais. **Projetos** (art.25 e 26 LOAS): caracterizam-se por ter princípio, meio e fim. São ofertados às famílias e indivíduos, visando à sua qualificação, autonomia e emancipação. Buscam, também, subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social. Compreendem iniciativas de apoio econômico-social a grupos populares. Ex.: Projetos de Geração de Trabalho e Renda. (BRASIL, 1993).

dos direitos socioassistenciais e sua defesa (ouvidorias, centro de referência, centro de apoio sociojurídico, conselhos de direitos, entre outros).” (BRASIL, 2004, p. 92).

A falta de implementação desses espaços – que também pode ser considerada expressão da centralização e não democratização da gestão de modo geral, como também evidenciado pelos usuários – restringe o exercício da cidadania, uma vez que não oportuniza ao usuário, local para manifestar possíveis violações de seus direitos.

O necessário reconhecimento da cidadania para além do momento do voto, conforme aparece nas elucidações dos usuários, afirma a necessidade de rompimento com a lógica paternalista, clientelista, historicamente praticada na sociedade brasileira, principalmente na mediação dos serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Esse entendimento de cidadania é muito bem referenciado por Abreu (2008)

[...] a cidadania, como categoria concreta e imantada na totalidade do processo histórico-social, se torna inseparável das disputas hegemônicas que modelam o modo de pensar e agir dos indivíduos e das identidades coletivas, o que a transforma em mediação histórico-social cujo sentido e direção encontram-se em permanente processo de luta política, ideológica e teórica. (ABREU, 2008, p. 15).

No sentido colocado por Abreu (2008), cidadania refere-se a noção de pertencimento e reconhecimento dos direitos dos cidadãos no conjunto das disputas sociais reais, portanto, para além do reconhecimento jurídico e formal, exclusivamente. Essa parece ser a cidadania almejada pelos usuários da assistência social, uma cidadania que se distancie das elucidações dos usuários quando relatam que são lembrados no “momento do voto”, ou seja, cidadania restrita ao momento da urna, ao reconhecimento formal, como forma de manter a ideologia dominante.

A falta de condições materiais, um dos principais pontos elencados nos entraves à participação, aponta a realidade do cenário político, econômico e social, revelador da tendência de agudização das condições de vida das massas, evidenciado na dificuldade de articulação dos movimentos sociais em torno de estratégias coletivas, objetivando afirmar e ampliar o acesso aos direitos.

Paiva e Mattei (2009) fazem uma análise que contribui para esse entendimento quando colocam que as constantes transformações econômicas e sociais agravam as condições de vida da população, sendo que as dificuldades do dia-a-dia restringem a capacidade de participação, pois os sujeitos focalizam e empenham-se em manter suas condições materiais, deslocando o foco de seus

objetivos para a produção de suas necessidades básicas de sobrevivência. (PAIVA; MATTEI, 2009).

Feitas essas análises partimos para o apontamento dos entraves à participação popular na Política de Assistência Social no município de São José – SC. Vale dizer que no Relatório da VII Conferência de Assistência social desse município os apontamentos não foram com relação aos entraves à participação e ao protagonismo do usuário na política de modo geral, mas restritos aos entraves à participação dos usuários no Conselho e na VII Conferência.

Esses entraves, constantes no primeiro instrumental de sistematização, estão assim colocados no referido Relatório:

1. Os principais entraves realizados pelos usuários em relação à participação no conselho foram:
  - A falta de conhecimento sobre o funcionamento e de quem são os representantes municipais nos conselhos de assistência social;
  - A falta de informações sobre as reuniões dos conselhos.
2. Os principais apontamentos realizados pelos usuários em relação à participação na VII Conferência foram:
  - Falta de divulgação sobre a data de realização do evento;
  - Falta de informação sobre a conferência e pouco tempo para participação. (CONSELHO MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - CMAS/SÃO JOSÉ, 2009).

Percebe-se que mesmo no que se refere à participação restrita ao espaço dos Conselhos, a mesma ainda é frágil em virtude principalmente da falta de informações e desconhecimento pelos usuários. Evidencia-se, assim, a necessidade de democratização do espaço dos Conselhos tendo em vista contemplar a participação dos usuários, no intuito de tensionar a lógica burocratizada e tecnicista que estes espaços estão reproduzindo na atualidade.

Nesse sentido e tendo em vista a necessidade de comunicação permanente com a sociedade civil, Teixeira (2000) afirma, em suas elucidações sobre os Conselhos de Políticas Públicas, que o desafio para que os Conselhos inaugurem um paradigma efetivamente democratizador e participativo é: “criar canais de comunicação permanente e interativos entre os cidadãos, os governos e as próprias entidades representativas.” (TEIXEIRA, 2000, p. 106).

Ainda, visando a democratização, o referido autor aborda a necessidade de ampliar por parte do Estado, o campo de decisões aos “segmentos organizados da sociedade, dando uma maior transparência às informações e prestações de contas, incluindo os aspectos financeiros, possibilitando o acesso a documentos comprobatórios de despesas e atos contratuais.” (TEIXEIRA, 2000, p. 108).

Enfatizando, também, que a sociedade deve exercer a cultura da participação, assumindo uma ética de responsabilidade pública, apontando também a importância de discutir os assuntos previamente com as bases das organizações representadas, objetivando partilhar as decisões.

Sobre a falta de divulgação e informação da VII Conferência Municipal de Assistência Social, bem como a questão do tempo insuficiente para a realização da mesma, enfatizamos que o CNAS, em suas orientações, destaca a importância da divulgação, sugerindo a utilização de diversos veículos de comunicação objetivando a maciça divulgação do evento<sup>22</sup>.

Realizada essa análise, partimos para o apontamento dos entraves à participação popular na Política de Assistência Social no município de Palhoça – SC. Nesse município, o levantamento dos entraves à participação popular na Política de Assistência Social foram os seguintes:

1. Falta de conhecimento dos nossos próprios direitos;
2. Falta de convite, ou convite feito sem motivação para a comunidade participar;
3. Muitas vezes não tem um espaço para a participação da comunidade;
4. Comodismo das pessoas acham que é mais fácil não se envolver e ficar cuidando da minha casa e da minha família, e não vê que é muito importante a participação da população para falar e buscar o que é melhor para a nossa comunidade;
5. Não temos muito apoio às ações comunitárias e não tem interesse político. (CONSELHO MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – CMAS/PALHOÇA).

O que chama a atenção nesses apontamentos, principalmente, é a tendência de culpabilizar o sujeito pela não participação, onde desconsidera-se as múltiplas determinações de sua vida, de sua sociabilidade, de sua história, de seu território e volta-se para explicações que reduzem-se ao *comodismo da população*. Em pesquisa no Dicionário Eletrônico Houaiss, o mesmo indica para a palavra comodismo: “caráter ou modo do proceder do comodista; preguiça; egoísmo”; ou seja, esses entraves indicam que os usuários da política de assistência social não participam porque são acomodados, preguiçosos, egoístas, etc. Conforme já apontamos em análises anteriores, esse tipo de explicação simplista faz com que as ações e estratégias no intuito de reverter essa lógica seja sempre no intuito de

---

<sup>22</sup> Como estratégia para garantir a participação popular, e visando um amplo debate sobre a Política de Assistência Social no Município, é importante divulgar os eventos de mobilização e a Conferência nos meios de comunicação disponíveis, tais como rádio, jornais locais, carro de som, faixas, cartazes, internet e avisos nos locais de uso público. (BRASIL, 2009b, p. 22).

ajustar as condutas dos sujeitos, ao passo que os responsabilizam pela sua condição de pobreza, por não participarem, etc.

Nesse sentido, retomamos as reflexões de Yazbek (1996), que em suas pesquisas sobre a população demandante da assistência social, afirma: “na sociedade capitalista, os seguimentos subalternizados e excluídos são privados não apenas do consumo de mercadorias e da riqueza social, mas também muitas vezes do conhecimento necessário para compreender a sociedade em que se encontram”. (YAZBEK, 1996, p. 155).

De acordo com o exposto, afirma-se a necessidade de entender esse sujeito em sua realidade econômica, política e social, objetivando desenvolver ações que lhe proporcione o rompimento com a condição subalterna, emergindo enquanto sujeito político.

Finalmente com relação à VII Conferência de Assistência Social do Município de Palhoça, cabe destacar que a mesma foi realizada em apenas 1(um) dia, desconsiderando as orientações do CNAS<sup>23</sup>.

Diante da sistematização dos entraves à participação popular na Política de Assistência Social dos municípios catarinenses de Florianópolis, São José e Palhoça, evidenciou-se a debilidade da atual estrutura da política, bem como a insuficiência de canais e espaços de participação.

Cabe considerar, a partir das elucidações constantes nos Relatórios, a fragilidade estrutural da rede socioassistencial, que compromete a materialização do SUAS em todos os sentidos, seja na direção da universalização do acesso aos direitos elencados na política, na qualidade dos serviços prestados, bem como na efetivação do protagonismo do usuário.

Ademais, importa referenciar o elemento comum que apareceu como entrave à participação nos três municípios estudados, qual seja, a falta de informações. A ausência de informações e o desconhecimento por parte dos usuários dos direitos socioassistenciais é preocupante, se considerarmos o especial momento de reestruturação do campo socioassistencial através do SUAS. O que podemos observar, a partir dos entraves elencados, é que o novo paradigma ainda não foi materializado.

---

<sup>23</sup> Sugere-se que os trabalhos da Conferência sejam realizados em no mínimo dois dias, sendo que a abertura poderá ser realizada na noite anterior ao início dos trabalhos. (BRASIL, 2009b, p. 22).

Assim, podemos dizer que o levantamento dos entraves demonstra a importância do protagonismo do usuário, pois somente ele, sujeito demandante da política, poderá expor suas necessidades e enfatizar as dificuldades de acesso, tanto aos espaços de controle social quanto à formulação, e à operacionalização da política de assistência social.

Considerados esses apontamentos analíticos, partimos, finalmente, para a análise das informações constantes do segundo registro, isto é, do avanço dos subtemas no município no contexto do SUAS.

No município de Florianópolis – SC esse registro foi assim sistematizado:

Subtemas de *maior avanço* em Florianópolis:

- (Subtema 8) O Trabalhador do SUAS (Quadro técnico, implementação da NOB-RH/SUAS no município, etc).
- (Subtema 7) Entidades de Assistência Social: Participação popular e gestão interna.
- (Subtema 1) Processo Histórico da Participação Popular na Cidade e no Território.

Subtemas de menor avanço em Florianópolis:

- (Subtema 2 e 4) Controle Social na Política de Assistência social e os Conselhos de Assistência social e o SUAS.
- (Subtema 6) Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental.
- (Subtema 3) Protagonismo do Usuário, seu Lugar Político no SUAS.
- (Subtema 5) Financiamento da Política de Assistência Social.

No município de São José – SC esse registro foi assim sistematizado:

Subtemas de maior avanço em São José:

- (Subtema 2) Trajetória e significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate.
- (Subtema 4) Os conselhos de assistência social e o SUAS; composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha.
- (Subtema 6) Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental.

- (Subtema 8) A gestão do trabalho no Suas.

Subtemas de menor avanço em São José:

- (Subtema 1) Processo histórico da participação popular no país: nossa cidade e territórios em movimento.
- (Subtema 3) Protagonismo do usuário, o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável.
- (Subtema 5) Bases para garantia do financiamento da assistência social: a justiça tributária que queremos.

No município de Palhoça – SC esse registro foi sistematizado de modo a contemplar um único subtema de maior e menor avanço, conforme consta no Relatório:

Subtema de maior avanço em Palhoça:

- (Subtema 5) Bases para a garantia do financiamento da assistência social: a justiça tributária que queremos.

Subtema de menor avanço em Palhoça:

- (Subtema 3) Protagonismo do usuário o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável.

Portanto, de acordo com as informações pesquisadas e o avanço dos subtemas no contexto do SUAS nos municípios supracitados, temos que o ponto em comum nos três casos estudados refere-se à referência ao protagonismo do usuário dentre os temas que menos avançaram na implementação do SUAS no contexto de Florianópolis, São José e Palhoça.

Notadamente relativo ao município de Florianópolis, os três subtemas que abordavam objetivamente a questão da participação no escopo da política, quais sejam, controle social, democratização da gestão e protagonismo do usuário, encontram-se entre os temas de menor avanço.

No entanto chama atenção que efetivamente, nos três municípios pesquisados, o subtema 3 “O Protagonismo do usuário o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável” esteve referenciado dentre os subtemas que menos avançaram.

Considerando esse dado, bem como as análises anteriores acerca do desenho da política, e visando referenciar a necessidade do protagonismo do

usuário como eixo indispensável à efetiva materialização do SUAS, desenvolvemos as análises que seguem.

De partida importa repetir que a perspectiva que defendemos é muito bem explicitada por Paiva (2006), quando afirma que para a reestruturação do campo socioassistencial no país é preciso:

[...] *insistir na participação popular 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 de Serviço Social. (PAIVA, 2006, p. 8).

A referida autora enfatiza a primazia do protagonismo popular como parte essencial para a consagração da assistência social enquanto política pública capaz de promover a emancipação do sujeito. Para tanto, segundo a autora, é necessário organizar o trabalho técnico, básico e especial, objetivando a “[...] transposição da atitude conformista, que exaure as energias dos indivíduos e famílias na luta cotidiana pela sobrevivência” (PAIVA, 2006, p. 8). Para a referida autora, emerge, a partir do SUAS, a necessidade de pensar as necessidades humanas a partir do coletivo, superando o individualismo intrínseco à sociedade capitalista em busca da dignidade e igualdade para todos.

Com relação ao Projeto Ético-Político Profissional, assinalado pela autora, reiteramos a importância do comprometimento do exercício profissional dos assistentes sociais com seus princípios fundamentais da profissão, destacando, “defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional.” (CFESS, 1993).

Inscrevemos, a partir de tal referência ético-política, o necessário protagonismo do usuário da assistência social.

Realizada essa análise cabe retomarmos os apontamentos de Vieira (2006), que com muita propriedade atenta para a crise de todo o sistema de democracia representativa, expresso na falência dos institutos de democracia liberal burguesa, que parecem democratizar ao passo que oprimem e emperram um processo real de democratização. Segundo o autor, a partir do momento que “[...] os representantes constituem-se nos reais protagonistas da cena política, [...] o papel dos cidadãos fica reduzido à mera função de espectadores”. (VIEIRA, 2006, p. 101). O parlamento – e

poderíamos dizer, também os Conselhos – passa a ser espaço de negociação, envolvendo interesses privados e corporativos. A soberania delegada ao parlamento, de acordo com as análises de Vieira (2006), assume a administração dos conflitos, típicos da sociedade capitalista, adequando-se claramente aos interesses da nova ordem global capitalista.

Atualmente, segundo o referido autor, com a descrença diante da ineficácia do sistema representativo no gerenciamento do setor público, a população passa a se organizar, objetivando concretizar ações que envolva a sociedade como um todo, ou seja, noção de povo, expressão da vontade geral. Assim, é preciso resgatar a noção de povo, transformada e institucionalizada, a partir do protagonismo da população.

É nesse sentido que analisamos que a necessária efetivação do protagonismo do usuário requer a ampliação dos espaços para além dos Conselhos de direito e de políticas públicas.

A efetivação da participação, bem como do SUAS depende, portanto, de um conjunto de ações capazes de superar a fragilidade orçamentária, técnica e teórica dos profissionais que atuam na política. Proporcionar condições de trabalho, melhoria salarial e estrutura adequada, assim como

[...] a complexa densidade política e também teórico-metodológica que o campo socioassistencial requer. Isso solicita o fortalecimento da dimensão político-pedagógica do direito socioassistencial, com base no rigor técnico e político – essencialmente democráticos – para o planejamento, gerenciamento e controle social, capazes de mobilizar e potencializar a decisiva participação da população, diretamente e de forma emancipadora. (PAIVA, 2006, p. 11).

Dessa forma, a afirmação do SUAS depende do comprometimento do governo e da sociedade, sendo indispensável “[...] a totalidade da população participando efetivamente, não só da produção, mas em especial do usufruto da riqueza socialmente produzida e também da socialização do poder político-decisório [...]”. (PAIVA, 2006, p. 16).

A realidade da atual estrutura da política de assistência social afirma, portanto, a necessidade de investimento quantitativo e qualitativo na estruturação do acesso dos usuários de forma a garantir sua participação, enquanto sujeito de direito, em uma perspectiva emancipatória, objetivando o rompimento com as ações clientelistas, paternalistas e tuteladoras historicamente desenvolvidas no país.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal que nos impulsionou aos estudos desenvolvidos nesse trabalho referiu-se a realização de uma apurada análise de um dos eixos estruturantes/subsistemas, descritos na PNAS/2004, qual seja, “o desafio da participação popular/cidadão usuário”. Para tanto e tendo em vista o adensamento necessário à completude analítica do objeto escolhido, realizamos um estudo empírico, relativo à análise dos Relatórios Finais das VII Conferências de Assistência Social de três municípios catarinenses: Florianópolis, São José e Palhoça.

Assim, para abordar a questão da participação na política de assistência social brasileira, fez-se necessário reportarmo-nos a trajetória histórica da construção da democracia no país, a qual vincula-se geneticamente com sua constituição econômica, política e social.

Desse modo, no início do percurso metodológico buscamos entender o desenvolvimento econômico, político e social da América Latina de modo geral, e do Brasil de modo particular, considerando sua totalidade histórica e os determinantes para a estruturação desses países.

Nessa trajetória, observamos que a maior parte dos países da América Latina, incluindo o Brasil, vivenciou as mesmas experiências de dominação externa no percurso do desenvolvimento das estruturas econômicas, políticas e sociais. Tais experiências são históricas, pois, do período colonial ao capitalismo monopolista, as riquezas desses países foram expropriadas e transformadas em acumulação de capital nos países dominantes.

Esse processo, no qual os países latino-americanos foram subordinados inicialmente às economias européias e, posteriormente, aos Estados Unidos, proporcionou um desenvolvimento desigual e combinado desses países, já que os mesmos foram inseridos no circuito de acumulação como países periféricos, portanto sem condições de concorrência, sempre dependendo da demanda externa. A incorporação de forma desigual no mercado mundial, bem como a vinculação com os países centrais, impediu historicamente um determinado tipo de desenvolvimento econômico, capaz de potencializar o desenvolvimento nacional e regional desses países.

No caso específico do Brasil, a ordem social herdada do período colonial com base no latifúndio, o trabalho escravo e a atenção às necessidades externas, moldaram os interesses da burguesia, que conduziu um desenvolvimento econômico e social com total exclusão das massas dos processos políticos, de modo que na atualidade seguem as marcas do autoritarismo e da recusa da democratização radical da sociedade. Historicamente, esse tipo de desenvolvimento econômico, social e político reprimiu a participação popular organizada em movimentos ou lutas sociais e promoveu a exclusão da população das decisões econômicas, políticas e sociais. Observamos, portanto, no decorrer dessa pesquisa, que esse processo perpassou todas as fases do desenvolvimento do país, desencadeando atualmente um certo tipo de sociedade política que apesar do traje democrático é essencialmente autoritária e anti-democrática.

Esse ranço histórico foi aprofundado nos períodos de regimes militares, sendo desenvolvido combinando interesses internos das classes dominantes e externos dos países imperialistas, deixando à margem a classe trabalhadora. Esse é o legado histórico do Brasil, constituído no passar dos séculos e ainda persistente na atualidade.

De acordo com os estudos de Fernandes (1975), a dominação externa em sua mais recente forma é descrita como “imperialismo total”. Em suas palavras

[...] consiste no fato de que ele organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social, desde o controle da natalidade, a comunicação de massa e o consumo de massa, até a educação, a transplantação maciça de tecnologia ou de instituições sociais, a modernização da infra e da superestrutura, os expedientes financeiros ou do capital, o eixo vital da política nacional etc. (FERNANDES, 1975, p. 18).

É considerando esse legado e também suas configurações na atualidade que observamos a construção da democracia no país, bem como dos direitos sociais, com ênfase para os direitos socioassistenciais.

Cabe destacar que a análise que realizamos sobre a construção da democracia no Brasil evidenciou a tendência da ordem social nos moldes anteriores, pois conservou em sua estrutura política e social a possibilidade de desmonte dos direitos afirmados na estrutura democrática. Os avanços para a área social, elencados na Constituição Federal de 1988, foram, em diversos momentos, ignorados e modificados em detrimento da agenda econômica, que privilegiou a abertura completa do país para o capital externo, por meio das medidas de ajustes, empreendidas no período neoliberal.

Na construção dos direitos socioassistenciais não foi diferente, pois a promulgação da LOAS, ocorrida em 1993, somente foi possível após ampla mobilização, luta social principalmente dos trabalhadores do setor e discussão com as bases governamentais. Assim, percebemos a dificuldade em efetivar direitos em uma democracia estruturada e desenvolvida nos moldes conservadores que preconiza os interesses das classes dominantes associadas aos objetivos da dominação externa.

Ao analisarmos a construção e a aprovação da PNAS/2004, que impulsiona o reordenamento do campo socioassistencial através do SUAS, observamos que as mesmas apontam para um novo sistema de organização da gestão, de procedimentos técnicos, objetivando a ordenação das ações socioassistenciais, no intuito de confirmar o caráter público e a responsabilidade da política de assistência social, diferenciando-se dos modelos anteriores de assistência desenvolvidos no país, quase majoritariamente privatistas, filantrópicos e benemerentes.

Diante dessas considerações, é chegado o momento de retomar a hipótese principal que impulsionou nossas reflexões. Nossa hipótese sugeria que o eixo *desafio da participação popular/cidadão usuário* do modo como aparece na PNAS/2004 torna o SUAS incapaz de efetivamente promover a *ressignificação* da política de assistência social no Brasil, ao passo que ademais da ausência de mecanismos efetivamente democratizadores do direito socioassistencial, a dimensão do controle social segue operando a lógica da representação e da desinformação.

Nesse momento, e considerando todas as análises desenvolvidas ao longo do trabalho, podemos concluir que a análise do desenho dessa política o revelou insuficiente, isto é, que do modo como a PNAS/2004 propõe-se a estruturar o SUAS percebe-se efetivamente a ausência de mecanismos efetivamente democratizadores do direito socioassistencial. Ao analisarmos o atual desenho, percebemos, principalmente, uma proposta alicerçada em uma estrutura de financiamento frágil, a não consideração do protagonismo dos usuários, ou seja, descaso com a potencialidade de organização popular nos territórios, a centralidade na matricialidade sociofamiliar referente ao desenvolvimento de capacidades para que as famílias possam desenvolver suas potencialidades e garantir suas necessidades, bem como a falta de um desenho que privilegie a participação do usuário, que segue restrita ao sistema representativo.

Assim, tal como evidenciou a análise do desenho da PNAS/2004, os Relatórios Finais da VII Conferência de Assistência Social dos municípios catarinenses estudados, mostraram o quão longe estamos de um desenho que efetivamente possa se estruturar a partir do protagonismo popular. Podemos afirmar que da forma como sugeria nossa hipótese, *a dimensão do controle social segue operando a lógica da representação e da desinformação* e para além da dimensão do controle social, o campo socioassistencial como um todo revelou-se um completo desconhecido da população usuária. Essa confirmação relaciona-se com a herança histórica do Brasil, construída e afirmada no desenvolvimento do país a partir dos diferentes ciclos de exploração e dominação externa que determinou suas estruturas, conforme referenciado.

Temos que, portanto, a forma como aparece “o desafio da participação popular/cidadão usuário” na atual configuração do campo socioassistencial brasileiro não torna o *desafio* portador de possibilidades reais de mudança e resignificação da política de assistência social no país.

No entanto, é preciso reconhecer que *não se trata apenas de uma deficiência do desenho*<sup>24</sup>. Conforme analisado aqui e no decorrer do trabalho, os moldes da modernização capitalista brasileira atrofiaram a capacidade de emancipação política das massas, pois o desenvolvimento econômico periférico aprisiona o campo político e social à medidas compensatórias e residuais – reafirmadas a partir da lógica neoliberal –, sendo que as mesmas operam a despolitização ao passo que desvinculam a questão social da luta de classes.

Apesar das aparentes inovações e transformações, as classes dominantes sempre se mantiveram no poder, articulando ações que impediram as transformações almejadas pela população, ou seja, as mudanças sempre aconteceram pelo alto, sem grandes modificações, privilegiando os interesses dominantes e a manutenção da ordem social.

Nesse sentido, entendemos que a dificuldade de efetivação do protagonismo do usuário da PNAS/2004, expresso na ausência do desenho e na fragilidade das experiências estudadas, possui sua gênese intimamente atrelada ao modo de produção e exploração capitalista periférico que se desenvolveu no Brasil.

---

<sup>24</sup> Cf. Rocha (2009).

Portanto, romper esse legado histórico que afirma favor em detrimento de direitos, e que restringe participação aos espaços institucionais, significa investir na capacidade de organização coletiva, tendo em vista o reconhecimento como sujeito de direitos e do vínculo de classe da assistência social como política social pública, entendendo que somente o protagonismo das massas tem condições de transformar o cenário de dominação e exclusão social que aflige o país.

Afirmar a participação protagônica no campo socioassistencial é, principalmente, nesse sentido, compromisso ético-político dos assistentes sociais, tendo em vista a luta constante, cotidiana e histórica por uma ordem societária que promova a socialização do poder e da riqueza, a emancipação e a liberdade humana.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos**: cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8742**. 6 ed. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social/Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos**. 2006. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/suas/menu\\_superior/legislacao1/nob/norma\\_operacional\\_de\\_rh\\_suas.pdf/view?searchterm=resolu%C3%A7%C3%A3o%20269](http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/legislacao1/nob/norma_operacional_de_rh_suas.pdf/view?searchterm=resolu%C3%A7%C3%A3o%20269)> Acesso em 10 jun. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Carta do CNAS aos usuários da assistência social**: Conferência de Assistência Social - a participação do usuário na defesa de seus direitos. Brasília, 2009a. Disponível em <[www.mds.br/cnas](http://www.mds.br/cnas)> Acesso em 07 abr. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Informe CNAS nº 03/2009**. Orientações para as Conferências Municipais de Assistência Social: Passo-a-Passo. Brasília, 2009b. Disponível em <[www.mds.br/cnas](http://www.mds.br/cnas)> Acesso em 10 abr. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família**. 2010a. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>> Acesso em 27 mai. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Fome Zero**. 2010b. Disponível em <<http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoas>> Acesso em 27 mai. 2010.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS. **Código de ética do Assistente Social**: Lei 8662/1993 de regulamentação da profissão. Disponível em <<http://www.cfess.org.br/legislacao.php>> Acesso em 24 jun. 2010.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS-FLORIANÓPOLIS). **Relatório Final da VII Conferência Municipal de Assistência Social**: Participação e Controle Social no SUAS/CMAS; Relatoria e Assessoria Técnica: CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella. Florianópolis, 2009.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS-SÃO JOSÉ). **Instrumentais de Sistematização da VII Conferência Municipal de Assistência Social**: Participação e Controle Social no SUAS. CMAS; São José, 2009.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS-PALHOÇA). **Instrumentais de Sistematização da VII Conferência Municipal de Assistência Social: Participação e Controle Social no SUAS**. CMAS; Palhoça, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006.

DIETERICH, Heinz. **Novo guia para a pesquisa científica**. Blumenau: Ed. da FURB, 1999.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERNANDES, Florestan. **A nova República**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1986.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição inacabada**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. 2 ed. **Temporalis**. Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, ano 2, n. 3, p. 9-31, jun./jul.2004.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini; organizações e apresentação de Emir Sader. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires : CLACSO, 2000.

MARINI, Ruy Mauro. A Luta pela Democracia. In: SADER, Emir (Coord.). **Cadernos de pensamento crítico latino-americano**. São Paulo: Expressão Popular/CLACSO, 2008.

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 10, n. 1 , p. 35-43, jan./jun.2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141449802007000100005&lang=PT](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141449802007000100005&lang=PT)> Acesso em 30 mai.2010.

MARTINS, Valdete de Barros; PAIVA, Beatriz Augusto de. A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 24, n. 73, p. 46-74, mar./2003.

MESQUITA, Camile Sahb. **O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e alcance social**. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social, 2007.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. 2 ed. **Temporalis**. Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, ano 2, n. 3, p. 41-49, jun./jul.2004.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **Política de Financiamento da Assistência Social: a imprecisa tradução da LOAS**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano 26, n. 87, p. 05-24, set./2006

PAIVA, Beatriz Augusto de; Mattei, Lauro. Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI. **Revista Textos e Contextos**. Porto Alegre, v. 8, n.2, p. 175-194, jul./dez. 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a controvertida identificação da política social com o *Welfare State*. In: \_\_\_\_\_. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 23-58.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 16 ed. São Paulo: Brasiliense, 1973.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

ROCHA, Mirella. **Participação popular nas políticas socioassistenciais na América Latina: Estudo comparativo entre Brasil e Venezuela**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

RIBEIRO, Darcy. **O Dilema da América Latina**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1978.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, p. 96-122, set./2006.

SADER, Emir. Lula ano I. In: SADER, Emir; BENJAMIN, Cesar; SOARES, Laura Tavares; GENTILI, Rafael. (Coord.). **Governo Lula: decifrando o enigma**. São Paulo: Viramundo, 2004.

SILVA, Ludovico. **Anti-manual par uso de marxistas, maxologos y marxianos**. Caracas: Monte Ávila Editores, 1974.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselho de Políticas Públicas: Evidentemente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo; SOBRENOME, Ana Claudia C. (org.) **Revista Polis**. São Paulo: Pólis, n 37, p. 97-119, 2000.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A Democracia com pés de barro**: o diagnóstico de uma crise que mina as estruturas do Estado de direito. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 25, n. 77, p. 11-29, mar./2004.