



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIO ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

CAROLINE DE SÃO LEÃO SOUSA

**AS CONCEPÇÕES DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SERVIÇO
SOCIAL**

Florianópolis
2020

CAROLINE DE SÃO LEÃO SOUSA

**AS CONCEPÇÕES DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SERVIÇO
SOCIAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social: Orientadora: Prof. Dr^a. Maria del Carmem Cortizo.

Florianópolis
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Sousa, Caroline São Leão

As concepções do direito à assistência social no Serviço Social / Caroline São Leão Sousa; orientador, Maria del Carmem Cortizo, 2020.

116p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Política Social. 3. Política de assistência social. 4. Democracia. 5. Direito social. I. Cortizo, Maria del Carmem. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. III. Título.

Caroline de São Leão Sousa

AS CONCEPÇÕES DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SERVIÇO SOCIAL

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Florianópolis, 13 de julho de 2020.

Prof^ª. Dr^ª. Dilceane Carraro
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Dr^ª. Fabiana Luiza Negri
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a versão **original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Prof^ª. Dr^ª. Simone Sobral Sampaio
Coordenadora do Programa

Prof^ª. Dr^ª. Maria del Carmem Cotizo
Orientadora

RESUMO

A política de assistência social é o principal espaço de atuação dos(as) assistentes sociais, sendo assim, analisar a compreensão que o Serviço Social tem sobre esse tema é fundamental para o fazer profissional. O objetivo desta pesquisa é considerar o processo de construção das políticas de assistência social, bem como as perspectivas predominantes sobre o tema dentro do Serviço Social. Com a intenção de atingir os objetivos propostos, realizamos uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, numa perspectiva teórico-crítica através do método dialético-crítico, em que os fatos não podem ser considerados fora do contexto social, onde as contradições desenvolvem-se germinando novas contradições. Por isso, é necessário, em primeiro lugar, realizar uma reflexão sobre o processo histórico de surgimento da política de assistência social no Brasil e, além disso, do processo de construção dos direitos sociais em geral. A seguir, estudamos comparativamente as perspectivas das autoras mais relevantes no assunto e localizamos essas perspectivas na produção científica publicada em periódicos qualificados como A1 e A2 pelo Qualis/CAPES entre 2008 e 2018. Concluimos que, no Serviço Social, estão presentes duas perspectivas teóricas: uma delas aproxima-se da perspectiva do não reconhecimento na política de assistência social da possibilidade de proteção integral e universal dos direitos sociais numa sociedade como a capitalista, a qual é inerente à desigualdade social. A outra perspectiva considera que o Estado tem um importante papel na elaboração e implementação das políticas sociais e que, a depender do projeto societário hegemônico, essas políticas podem garantir essencialmente os direitos sociais, contribuindo para um processo democratizante do país, ou podem atuar de forma fragmentada e excludente, atendendo somente aos mais necessitados.

Palavras-chave: Política Social; Política de Assistência Social; Democracia; Direito Social.

ABSTRACT

The social assistance policy is the main area of action of social workers, therefore, analyzing the understanding that Social Work has on this topic is fundamental for professional practice. The objective of this research is to consider the process of building social assistance policies, as well as the prevailing perspectives on the topic within Social Work. With the intention of reaching the proposed objectives, we carried out a bibliographic research with a qualitative approach, in a theoretical-critical perspective through the dialectical-critical method, in which the facts cannot be considered outside the social context, where the contradictions develop germinating new contradictions. For this reason, it is necessary, first of all, to reflect on the historical process of the emergence of social assistance policy in Brazil and, moreover, on the process of building social rights in general. Next, we comparatively study the perspectives of the most relevant authors on the subject and locate these perspectives in the scientific production published in journals qualified as A1 and A2 by Qualis / CAPES between 2008 and 2018. We conclude that, in Social Work, two theoretical perspectives are present: one of them approaches the perspective of the non-recognition in social assistance policy of the possibility of integral and universal protection of social rights in a society like the capitalist, which is inherent to social inequality. The other perspective considers that the State has an important role in the elaboration and implementation of social policies and that, depending on the hegemonic corporate project, these policies can essentially guarantee social rights, contributing to a democratizing process in the country, or they can act in a different way, fragmented and excluding, serving only the most needy.

Keywords: Social Policy; Social Assistance Policy; Democracy; Social Right.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	14
1.1 BRASIL COLÔNIA, IMPÉRIO E REPÚBLICA: ANTES DE 1930.....	14
1.2 BRASIL DE 1930 A 1950	16
1.3 BRASIL DE 1960 A 1990	20
1.3.1 Período da Ditadura Militar	20
1.3.2 Período da Redemocratização	24
1.4 BRASIL DOS ANOS 2000	33
2 POLÍTICA SOCIAL E DEMOCRACIA	38
2.1. CONCEPÇÕES SOBRE DEMOCRACIA E POLÍTICA SOCIAL.....	38
2.2 POLÍTICAS SOCIAIS	42
3 PERSPECTIVAS SOBRE A POLÍTICA SOCIAL E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PRODUÇÃO DE AUTORAIS DO SERVIÇO SOCIAL	51
3.1 POTYARA AMAZONEIDA PEREIRA PEREIRA	53
3.2 ELAINE ROSSETTI BEHRING E IVANETE BOSCHETTI.....	56
3.3 ALDAIZA DE OLIVEIRA SPOSATI	63
3.4 MARIA CARMELITA YAZBEK.....	73
3.5 ANA ELIZABETE MOTA.....	80
3.5.1 Diferenças e semelhanças nas análises apresentadas	86
4 PERSPECTIVAS SOBRE A POLÍTICA SOCIAL E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PRODUÇÃO DE PERIÓDICOS CIENTÍFICOS DO SERVIÇO SOCIAL	89
4.1 ABORDAGENS FUNDAMENTADAS NAS PERSPECTIVAS DE POTYARA A. P. PEREIRA, ALDAIZA SPOSATI E MARIA CARMELITA YAZBEK	97
4.2 ABORDAGENS FUNDAMENTADAS NA PERSPECTIVA DE ELAINE BEHRING, IVANETE BOSCHETTI E ANA ELIZABETE MOTA	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
REFERÊNCIAS	115

INTRODUÇÃO

Durante minha caminhada acadêmica como estudante do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina e mais tarde na minha experiência profissional como assistente social no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Governador Celso Ramos, me questionei sobre a política de assistência social no que diz respeito à garantia dos direitos sociais e sobre a possibilidade de assegurar efetivamente aos usuários esses direitos.

Nesse processo de compreender a profissão, primeiramente como estudante e depois como profissional, foi possível perceber que não temos um caminho fácil a percorrer na garantia dos direitos, pois lidamos diretamente com pessoas e com instituições com interesses e princípios muito distintos aos preconizados pelo nosso projeto ético-político. Numa sociedade complexa e no atual contexto de perda de direitos que o Brasil está vivendo, é essencial analisar qual a compreensão que o Serviço Social tem da política de assistência social.

Como objetivo principal neste estudo, pretende-se descrever o processo de construção das políticas de Assistência Social, bem como analisar as perspectivas sobre o tema dentro do Serviço Social. Este tema acarreta considerar também aspectos da política de assistência social no que tange à concepção de direito presente na produção científica do Serviço Social nos dez anos passados.

Conhecer o processo histórico do surgimento das políticas de assistência social no Brasil é fundamental para perceber o peso dos projetos políticos na construção das políticas sociais – especialmente na construção da política de assistência social –, portanto, torna-se relevante apreender os projetos políticos hegemônicos que se instituíram no decorrer desta construção a fim de compreender as políticas públicas.

A ideia minimalista da política, logo da democracia, preconizada pela hegemonia neoliberal, culmina por refrear a sociedade civil a esferas individualizadoras de grupos com fins específicos, acarretando o aniquilamento dos movimentos sociais, ocultando os embates, reduzindo-os a uma concepção tecnocrática e gerencial. Conhecer os diferentes projetos no interior da sociedade civil e do Estado é condição *sine qua non* para a compreensão detalhada e concreta do social (CORTIZO, 2015).

A relevância dessa pesquisa reside em analisar se o Serviço Social compreende os direitos sociais como uma construção histórica que surgiu das necessidades humanas básicas ou se compreende os direitos sociais somente como direitos garantidos em lei. Para tal análise,

identificaram-se as perspectivas teóricas sobre o tema de política de assistência social de autores de referência na produção científica do Serviço Social, utilizando a produção científica do Serviço Social nos anos de 2008 a 2018.

Segundo Teixeira & Braz (2009), ao refletirmos sobre projetos, tanto individuais quanto coletivos, em uma sociedade de classes, devemos ter clareza da existência do caráter político presente em toda prática social. Na realidade, as classes sociais são movidas pelas necessidades sociais concretas que impulsionam os homens em atividades humanas e criadoras, como o trabalho, ato fundante das relações sociais. Todo projeto e toda prática em uma sociedade classista se desenvolvem mediante as contradições econômicas e políticas inseridas no contexto das classes antagônicas. No atual modelo societário, do modo de produção capitalista, essas classes são a burguesia e o proletariado. Nesse sentido, os autores afirmam que o projeto e a prática profissional são também projeto político. Destaca-se que:

As necessidades humanas, constituídas e desenvolvidas ao longo do desenvolvimento sócio-histórico do ser social, levam a humanidade a um processo interminável de busca de sua autorreprodução, estabelecendo, assim, um mundo prático-material composto de várias atividades e práticas distintas. A constituição desse mundo prático-material desencadeia um conseqüente e necessário mundo prático-ideal, que reproduz o primeiro no campo das ideias. (TEIXEIRA & BRAZ, 2009, p. 2)

É nesse sentido que são constituídas diversas formas de prática profissional, todas elas associadas à prática produtiva, em que os homens, por meio do trabalho, transformam a natureza, adquirindo dela os recursos necessários à sua vida material. Essa transformação acontece no terreno da produção social, onde os homens (re)produzem relações sociais complexas que se estendem à esfera da reprodução social. “Tais relações, calcadas no suprimento (na sua busca) de necessidades sociais concretas, envolvem o conjunto das práticas sócio-humanas desencadeadas historicamente” (TEIXEIRA & BRAZ, 2009, p. 3).

Assim, nesse permanente processo histórico, os homens tornam suas relações cada vez mais complexas e suas formas de vida social exigem cada vez mais mediações. Isso significa o mesmo que dizer que os homens estão instituindo maneiras de objetivação na realidade, recebendo isso o nome de *práxis*: “No desenvolvimento histórico do ser social, conhecemos duas formas de *práxis*: aquelas ‘voltadas para o controle e a exploração da natureza e [aquelas] voltadas para influir no comportamento e na ação dos homens’, que é o que peculiariza a *práxis* profissional” (NETTO & BRAZ, 2006 *apud* TEIXEIRA & BRAZ, 2009, p. 3).

Ainda que a prática profissional do(a) assistente social não se constitua como práxis produtiva, efetivando-se no conjunto das relações sociais, nela se imprime uma determinada direção social por meio das diversas ações profissionais – através das quais, como foi dito, incide-se sobre o comportamento e a ação dos homens –, balizadas pelo projeto profissional que a norteia. Esse projeto profissional por sua vez conecta-se a um determinado projeto societário cujo eixo central vincula-se aos rumos da sociedade como um todo – é a disputa entre projetos societários que determina, em última instância, a transformação ou a perpetuação de uma dada ordem social. (TEIXEIRA & BRAZ, 2009, p. 5)

O projeto ético-político que norteia a profissão do Serviço Social brasileiro a partir do ano de 1993 até os dias atuais

tem em seu núcleo o reconhecimento da liberdade como valor central – a liberdade concebida historicamente, como possibilidade de escolha entre alternativas concretas; daí um compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Conseqüentemente, este projeto profissional se vincula a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem exploração/dominação de classe, etnia e gênero. A partir destas opções que o fundamentam, tal projeto afirma a defesa intransigente dos direitos humanos e o repúdio do arbítrio e dos preconceitos, contemplando positivamente o pluralismo, tanto na sociedade como no exercício profissional. (NETTO, 1999, p. 15)

De acordo com Netto (1999, p. 16), a dimensão política expressa nesse projeto se dispõe a favor da equidade e da justiça social, na perspectiva da universalização do acesso aos bens e serviços correspondente às políticas e programas sociais. Também a expansão e o fortalecimento da cidadania são essenciais para a garantia dos direitos civis, políticos e sociais da classe trabalhadora. Sendo assim, “o projeto se declara radicalmente democrático – considerando a democracia como socialização da participação política e socialização da riqueza socialmente produzida”.

Analisando o projeto ético-político do Serviço Social, podemos identificar sua incompatibilidade com a sociedade capitalista, que, através de seu sistema de produção, reforça as desigualdades e as injustiças sociais. Conforme Iamamoto (2008, p. 21), o capital amplia-se financeiramente unindo grupos industriais afiliados às instituições financeiras – “(bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, sociedades financeiras de investimento coletivo e fundos mútuos)” – que passam a controlar o conjunto da acumulação.

Na busca incessante e ilimitada do aumento exponencial da riqueza quantitativa – o crescimento do valor pelo valor –, os investimentos financeiros tornam a relação social do capital com o trabalho aparentemente

invisível. Intensifica-se a investida contra a organização coletiva de todos aqueles que, destituídos de propriedade, dependem de um lugar nesse mercado (cada dia mais restrito e seletivo) para produzir o equivalente de seus meios de vida. Crescem as desigualdades e o contingente de destituídos de direitos civis, políticos e sociais, potenciados pelas orientações (neo)liberais, que capturam os Estados nacionais, erigidos pelos poderes imperialistas como caminho único para animar o crescimento econômico, cujo ônus recai sobre as grandes majorias. (IAMAMOTO, 2008, p. 21)

A partir dos anos de 1970, as crises cíclicas causadas por esse sistema tão excludente resultaram na reestruturação produtiva do capital, acarretando mudanças tecnológicas e inovações técnicas que modificaram os padrões de acumulação e assim estimularam a concentração exponencial do capital, fortalecendo o poder das oligarquias financeiras. A partir dessas reorganizações nas formas e nos meios de produzir a riqueza, estabeleceram-se transformações político-institucionais nos Estados nacionais, que enfraqueceram a luta da classe trabalhadora. As implicações dessas alterações “foram a piora das condições gerais de vida das classes trabalhadoras com a precarização do trabalho, o rebaixamento salarial e o desemprego estrutural”. Para alcançar esse objetivo, a classe dominante (burguesia) precisou manejar expressivas mudanças nos aparelhos do Estado, “que foi progressivamente capturado pelas forças do grande capital internacional, hegemonizado pelo capital financeiro” (TEIXEIRA & BRAZ, 2009, p. 15).

Destaca-se que o modelo de produção capitalista e suas transformações rebatem diretamente no trabalho do assistente social, pois para o Serviço Social, segundo Teixeira & Braz (2009), a adesão a este modelo trouxe desastrosas consequências tanto para o fazer profissional, no que diz respeito às condições de trabalho, quanto para os usuários das políticas sociais; enfim, afetando todos os trabalhadores. A partir dos anos de 1990, o Brasil sofre severamente os impactos da reestruturação do capital, logo das estratégias capitalistas e, neste momento de forma antagônica ao projeto vigente o projeto ético-político, se estabelece balizado em dois aspectos. Primeiramente, na forma como o Serviço Social se renovou na virada dos anos 1970 para os anos 1980, quando a profissão estabelece seus avanços teóricos, potencializa sua organização política através do arranjo CFESS/CRESS e ABEPSS e “reformula e atualiza seus estatutos legais (a dimensão jurídico-política da profissão expressa na nova Lei de Regulamentação Profissional e no novo Código de Ética, ambos de 1993)” (TEIXEIRA & BRAZ, 2009, p. 15). Outro aspecto a ser considerado é que, precisamente na virada dos anos de 1980 para 1990, os(as) trabalhadores(as) brasileiros(as) organizam e fortalecem os movimentos sociais, apesar da ofensiva do neoliberalismo.

Evidencia-se que esse processo histórico e dinâmico de transformações dos meios de produção e as consequentes modificações nas relações sociais refletem diretamente nas políticas de assistência social, principal espaço de atuação do assistente social. Considerando-se tais aspectos, a política de assistência social, como garantidora de direitos, foi sendo sucateada, dificultando o fazer profissional e, por conseguinte, a atuação do assistente social.

Para alcançar os objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, uma vez que a mesma busca analisar os aspectos conceituais e interpretativos através de estudo bibliográfico.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um aspecto mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (DESLANDES; NETO; GOMES & MINAYO, 2002, p. 21)

O fundamento teórico-metodológico utilizado para esta pesquisa qualitativa será a teoria social crítica, com referência principal no marxismo, por compreender que o direcionamento central, o caminho investigativo deve ser a partir da realidade, na forma complexa de dados históricos.

Conforme Richardson (2008), este método apreende a realidade em sua totalidade, analisando os fenômenos da natureza e da sociedade. O estudo das categorias do materialismo dialético reflete as concepções essenciais, características e relações dos objetos e fenômenos. As categorias detêm tanto a função de interpretar o real quanto indicar estratégias políticas, portanto são imprescindíveis para o conhecimento científico e fundamentais para a interpretação dos fenômenos sociais.

Tratando-se do Método Dialético Marxista, José Paulo Netto, em *Introdução ao Método Marxista* (2011), esclarece que o objeto da pesquisa tem existência objetiva, por isso não depende do pesquisador para existir.

O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável –, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: *o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto*. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos

e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou. (NETTO, 2011, p. 22)

Como objetivos específicos, propomos estudar o processo histórico do surgimento das políticas de assistência social no Brasil; identificar as concepções teóricas de política de assistência social em relação aos direitos sociais na produção teórica do Serviço Social entre os anos de 2008 a 2018; analisar as concepções teóricas de direito à assistência social presentes na produção teórica do Serviço Social de 2008 a 2018; e finalmente compreender a produção sobre assistência social enquanto direito e política social.

A fim de atingir tanto o objetivo principal quanto os objetivos específicos deste trabalho, foi realizada a leitura sobre a assistência social e sobre a política de assistência social que apresentam as autoras de referência, reconhecidas no Serviço Social brasileiro, nestes temas. Assim também foi realizada uma pesquisa nas revistas da área do Serviço Social com Qualis A1 e A2 nas avaliações da CAPES dos últimos 10 anos (2008 a 2018), com a finalidade de analisar as concepções teóricas de política de assistência social presentes nesses artigos. Os textos analisados foram escolhidos a partir dos títulos e palavras-chave: assistência social, Sistema Único de Assistência Social, política pública, direito social e Estado. Além disso, foi realizado um estudo sobre o desenvolvimento histórico da política de assistência social no Brasil, pois compreende-se que entender o processo histórico em que foi alicerçada essa política é peça fundamental para compreender seu funcionamento na atualidade.

Diante deste intento, apresentamos os capítulos que compõem a tessitura desta dissertação: No capítulo 1, *A Construção da Política de Assistência Social no Brasil*, realizaremos um breve estudo demonstrando o processo de construção da política de assistência social brasileira. Tal análise tem o objetivo de demonstrar os projetos políticos hegemônicos que se instauraram ao longo desta construção, bem como as políticas públicas que foram ou não sendo estabelecidas.

No capítulo 2, *Política Social e Democracia*, faremos uma análise sobre as diferentes perspectivas de apreensão da política social e da democratização, para que assim possamos compreender a influência dos projetos políticos na elaboração das políticas sociais, observando a correlação de forças presente nesses distintos projetos.

No capítulo 3, *Perspectivas Sobre a Política Social e Política de Assistência Social na Produção de Autoras do Serviço Social*, será realizada uma análise das perspectivas teóricas de autoras: Potyara A. P. Pereira; Elaine Rossetti Behring no seu estudo em conjunto com Ivanete Boschetti, Aldaiza de Oliveira Sposati, Maria Carmelita Yazbek e Ana Elizabete Mota, que são

referências na discussão sobre o tema das Políticas Sociais e da Política de Assistência Social, analisando as semelhanças e as diferenças nas análises dessas autoras.

No capítulo 4, *Perspectivas Sobre a Política Social e Política de Assistência Social na Produção de Periódicos Científicos do Serviço Social*, será apresentada a análise da produção científica do Serviço Social sobre o tema da Política de Assistência Social.

Por fim, nas considerações finais, chegamos à conclusão de que o Serviço Social brasileiro transita entre duas aproximações teóricas à política social e à política de assistência social.

1 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Neste capítulo, o objetivo é refletir, através de uma breve análise, sobre o processo de construção da política de assistência social no Brasil, considerando-se os projetos políticos hegemônicos que se instauraram ao longo desta construção, bem como as políticas públicas que foram sendo estabelecidas ou não.

A política de assistência social no Brasil passa a ser compreendida como política social pública incluída no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal somente a partir da Constituição Federal de 1988. No século XIX e primeiras décadas do século XX, predominou o formato de proteção social vinculada à assistência religiosa com viés filantrópico, voluntário e solidário. Como incumbência do Estado, restavam as intervenções emergenciais sobre episódios esporádicos e excepcionais de pobreza extrema, além de ações repressivas contra a “vadiagem e vagabundagem” (TEIXEIRA S. M., 2007, p. 1).

Ao contrário dos países capitalistas desenvolvidos, as políticas sociais no Brasil nasceram e se desenvolveram a partir das imperfeições e deficiências próprias de uma nação que se formou no viés da dependência econômica e do domínio colonialista. Neste sentido, a proteção social nasceu fragilizada, pois, como não existiu um Estado de bem-estar social, de pleno emprego e com políticas sociais universais, não se criou uma proteção que impedisse as classes subalternas de caírem na extrema pobreza (PEREIRA, 2002).

Este capítulo foi organizado por períodos históricos, lembrando que não são divisões estanques, logo, entre estes períodos, existem interregnos que os ligam, dando sequência à linha histórica.

1.1 BRASIL COLÔNIA, IMPÉRIO E REPÚBLICA: ANTES DE 1930

No período do Brasil Colônia, os direitos civis existiam para poucas pessoas, os direitos políticos para raríssimas e os direitos sociais ainda nem existiam, uma vez que a assistência social era incumbência da Igreja e de particulares. Em decorrência disto, houve poucas manifestações populares. As poucas que existiram foram as revoltas dos escravos, logo abafadas por particulares com a anuência do governo (CARVALHO, 2016).

Os primeiros indícios da política social no Brasil surgem a partir da transformação do sistema econômico, marcado pela decadência do modelo comercial agroexportador e expansão do modelo industrial (1894-1930). Essa mudança provoca, nas grandes cidades, o

desenvolvimento dos processos de urbanização e industrialização e, devido a estes, a emergência da classe operária. Em consequência deste desenvolvimento desordenado, sem intervenção estatal, ocorreu o aumento da pobreza e da desigualdade social.

De acordo com Carvalho (2016), a maioria das medidas no âmbito da legislação social ocorreu após a assinatura do Tratado de Versalhes e do ingresso do Brasil na Organização Internacional de Trabalho (OIT), em 1919. A pressão do movimento operário no período da guerra também influenciou a ação do governo, pois há muito os operários vinham reivindicando leis que regulamentassem “a jornada de trabalho, as condições de higiene, o repouso semanal, as férias, o trabalho de menores e de mulheres e as indenizações por acidente de trabalho” (CARVALHO, p. 68). Entre 1919 e 1926, houve poucas legislações de proteção ao trabalhador, sendo ainda muito frágeis.

Neste sentido, antes de 1930, a resposta do Estado diante das necessidades sociais básicas restringia-se a reparações pontuais, emergenciais e fragmentadas às exigências de algumas categorias de trabalhadores específicas e de segmentos populacionais empobrecidos dos grandes centros urbanos. Através destas reivindicações, mesmo que ainda de forma limitada e precária, as políticas sociais são voltadas ao trabalho e à previdência. Entre as principais medidas adotadas, nesse período, destaca-se a promulgação da Lei Eloy Chaves, em 1923, que instituiu a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados das empresas ferroviárias e que, posteriormente, foi ampliada para outras categorias. Verifica-se, neste sentido, uma legislação “voltada para a regulação e a provisão de contingências ligadas ao trabalho – acidentes, férias, trabalho do menor e da mulher, velhice, invalidez, morte, doença, maternidade” (PEREIRA, 2002, p. 128).

Fixada a Lei Eloy Chaves é que se propaga com maior velocidade o modelo previdenciário de caráter essencialmente compensatório. Conforme Santos (1994), neste período, já operavam 140 CAPs cobrindo as demandas da força de trabalho industrial. É nítido, neste período, que o Estado estava fundamentalmente voltado para reorganizar as relações no processo de acumulação. A questão social, no sentido restrito da palavra, se resolvia privadamente entre empregadores e empregados.

A responsabilidade estava clara e nitidamente dividida: ao Estado incumbia zelar por maior ou melhor justiça no processo de acumulação, enquanto que às associações privadas competia assegurar os mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por esse mesmo processo. (SANTOS, 1994, p. 28)

Tal cenário de expressa contradição – em que um estamento precisa resolver os problemas que ele mesmo criou – sofreria algumas modificações nos anos posteriores, como veremos a seguir.

1.2 BRASIL DE 1930 A 1950

A partir da década de 1930, se expandem as reivindicações e mobilizações da classe trabalhadora. Diante do cenário de crescentes manifestações populares, o Estado se vê obrigado a intervir na proteção da classe operária e de sua família: “Em síntese, o Estado brasileiro buscou administrar a questão social desenvolvendo políticas e agências de poder estatal nos mais diversos setores da vida nacional, privilegiando a via do Seguro Social” (YAZBEK, 2008, p. 10).

É importante ressaltar que:

Os sistemas de proteção social públicos surgem, nos países capitalistas ocidentais, como resposta à questão social. Portanto, são resultantes das pressões das lutas sociais que agregam e adensam reivindicações, trazendo à cena pública os problemas sociais transformados em demandas políticas, introduzindo-as no campo das disputas políticas e das prioridades de políticas públicas. (TEIXEIRA, S. M., 2007, p. 46)

Conforme Santos (1994), o ano de 1933 é o marco para a mudança da conduta do Estado, que precisou ordenar o problema da acumulação e da equidade, colocando-o sob sua alçada com a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Forma-se o sistema previdenciário público, cuja forma de financiamento é tripartite, ou seja, com contribuição dos segurados das empresas e do Estado. A forma de administração continuava semelhante à das CAPs, com colegiado e representação igual para empregados e empregadores, porém duas modificações importantes foram incorporadas. Primeiramente, a que define “que o instituto será dirigido por um presidente, assistido por um conselho administrativo”, cabendo ao poder público eleger o presidente, através de decreto sancionado pelo Ministério do Trabalho, sendo que o mesmo deve ter conhecimento em questões sociais. O segundo ponto diz respeito ao conselho administrativo, que seria secretariado por funcionário do próprio instituto, porém nomeado pelo presidente, mas com aprovação do conselho: “Finca-se, aqui, uma das remotas raízes do poder da burocracia estatal em administração de instituições públicas” (p. 29).

A mudança do comportamento estatal sobre a questão da equidade e da acumulação foi sinalizada, apesar da curta vigência, pela a Constituição Federal de 1934, a primeira

constituição brasileira a incorporar em sua composição constitucional um capítulo que abordava a ordem econômica e social, “reconhecendo a existência de direitos sociais que competia à União preservar, ao mesmo tempo em que, também inovando, delegava aos poderes públicos competência para intervir e regular os contratos, anteriormente privados, que se processavam na esfera da produção” (SANTOS, 1994, p. 29). Neste sentido, através da Constituição de 1934, ficaria sobre responsabilidade do Estado legislar sobre o salário mínimo, sobre a indenização ao trabalhador demitido, bem como regular o exercício de todas as profissões. Esta última foi considerada uma audaciosa mudança naquela época. Embora moderna e adepta à ordem liberal, a Constituição de 1934 admitiu a legalidade de uma sucessão de ações estatais que o governo Vargas exerceria autoritariamente durante o período do Estado Novo.

Carvalho (2016) afirma que, com o Estado Novo, houve maior interferência governamental no que tange à legislação sindical: a nova diretriz repercutiu em Decreto de 1939 e na CLT de 1943, sendo que ambas foram influenciadas pela *Carta del Lavoro* – a lei sindical do fascismo italiano. O Estado passou a interferir nos sindicatos através do Ministério de Trabalho, pois se exigia uma carta de reconhecimento para que pudessem funcionar legalmente e, além disso, o orçamento e as decisões da assembleia passavam pelo crivo do Ministério, portanto o ministro podia interferir no sindicato quando achasse pertinente.

Por intermédio da Constituição de 1937, se instituiu um dualismo entre os trabalhadores formais – que, naquele período, estavam inseridos maioritariamente nas indústrias – e os trabalhadores informais. Os trabalhadores formais tinham direito a uma atenção previdenciária garantida a eles através da institucionalização dos sindicatos, transformando-se assim em sujeitos coletivos. Entretanto, aos trabalhadores informais, apreendidos como pobres, subordinados às instituições sociais, restava apenas uma atenção individualizada, sem organização. Para esses trabalhadores, mantêm-se as obras sociais e filantrópicas a partir da perspectiva doutrinária social da Igreja, direcionada a uma reforma social e moral da população pobre. Segundo Yazbek (2008, p. 11), “do ponto de vista estatal, a atenção para esses segmentos vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente de critérios de mérito e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que para os pobres qualquer coisa basta”.

A elite governamental, guiando-se sempre pelo processo de acumulação, fez com que o Estado intervisse na ordem da acumulação para reestruturá-la. Várias tentativas foram feitas no sentido de regulamentar esse processo, contudo sem resultados relevantes. Portanto, juntamente com os avanços da década de 30, do século XX, intensificou-se a repressão do poder

público às reivindicações dos trabalhadores no que diz respeito ao processo de acumulação; somente após reorganizar o processo de acumulação é que a elite vai introduzir inovações previdenciárias. Conforme Santos (1994), o conceito de cidadania regulada é que nos permite entender a política econômico-social do pós-1930. Neste sentido, para ser cidadão, é preciso ter uma profissão reconhecida legalmente: a cidadania está colocada conforme a sua ocupação profissional e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos que ele ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Logo, as ocupações não reconhecidas pela lei formam os pré-cidadãos, como, por exemplo, neste período, todos os trabalhadores da área rural: eles fazem parte do processo produtivo, mas não têm profissão reconhecida, sendo categorizados como pré-cidadãos, assim como os trabalhadores urbanos que não têm profissão reconhecida.

A conexão entre cidadania e ocupação no processo produtivo formam as premissas institucionais que estabelecem *a posteriori* os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho. Embutidos nessas categorias, estarão os desempregados, os subempregados, os empregados instáveis e também todas as ocupações que não tenham sido regulamentadas. Na ideologia *laissez-faireana*, cria-se um nicho ideológico em que a eficaz ingerência do Estado na vida econômica não divirja da lógica essencialmente capitalista de desenvolvimento (SANTOS, 1994).

Tanto para Carvalho (2016) quanto para Pereira (2002), as medidas de proteção social implementadas entre as décadas de 1930 a 1940 evidenciaram um avanço nos direitos sociais. As ações efetivadas foram a instituição do salário mínimo, a reestruturação do Ministério da Educação e Saúde, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a criação do imposto sindical, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), de nova legislação sobre acidentes de trabalho, do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), do Departamento Nacional da Criança, da Comissão Nacional de Alimentação, do Serviço do Comércio (SESC), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), do Serviço Social da Indústria (SESI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), da Lei Orgânica do Ensino Comercial e da Fundação da Casa Popular.

Destaca-se que a primeira regulamentação da assistência social foi instituída em 1938 com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, vinculado ao Ministério da Educação e da Saúde. Este órgão emerge com a finalidade de normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, principalmente desenvolvidas por entidades privadas. Nesse sentido, pode-se afirmar que, mesmo com a intervenção estatal, não é interrompida a vinculação da assistência social com a filantropia (TEIXEIRA S. M., 2007).

Diferentemente dos anos de 1930, após 1945, a ordenação econômica brasileira volta-se a uma ordem democrática limitada. A ampliação da divisão do trabalho se intensificara de maneira substancial, tanto no sentido da distribuição da população economicamente ativa, por grandes associados, como agricultura, indústria e serviços, quanto, acima de tudo, “na própria composição do produto físico, o que indica modificações importantes na estrutura ocupacional, por um lado e na estrutura da escassez por outro” (SANTOS 1994, p. 72). A migração para os grandes centros fomentou a marcha de urbanização que, apesar de beneficiar o processo acumulativo, estimula problemas sociais básicos, como saneamento, habitação e saúde pública: “O exército da mão de obra industrial crescera e o número de associações sindicais também, embora contidas pelo autoritarismo político. Mas estavam lá, prontas, para iniciativas assim que a atmosfera política o permitisse” (SANTOS, 1994, p. 72).

A despeito das contestações das condutas e instituições legadas pelo Estado Novo, pouca coisa alterou-se no período que vigora até 1964. A política vinculada ao sistema previdenciário, ou seja, compensatória, mantém-se como no período de Vargas, dirigida por representantes do Ministério do Trabalho e da burocracia sindical. Neste período o conflito social se constituirá, politicamente, no âmbito da acumulação e, burocraticamente, no âmbito da distribuição (SANTOS, 1994).

Em 1942, quase ao final da Segunda Guerra Mundial, foi criada a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a primeira grande instituição de assistência social com abrangência nacional, que representa, segundo Teixeira (2007, p. 52), “a simbiose entre a iniciativa privada e a pública”, com o objetivo de atender às famílias dos expedicionários brasileiros. Acabada a guerra, a instituição orienta suas atividades para a assistência à maternidade e à infância. Inicia-se nesse período a política de convênios com instituições sociais no campo da filantropia e da benemerência. Embora financiada pelo Estado, a LBA é marcada por ações de caráter paternalista e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, interferindo apenas em segmentos mais pobres da sociedade e estimulando a responsabilidade da sociedade civil na garantia das políticas públicas com ações beneficentes (YAZBEK, 2008).

Assim, mesmo com a intervenção pública, a assistência social mantém as ações travestidas de ajuda, sempre relacionada ao “mérito da necessidade” e não ao “direito do cidadão”, pois se dirige aos subcidadãos; não recebe nem o cunho de salário indireto ou de composição do valor da força de trabalho, pois se destina aos destituídos, aos “não-rentáveis”, aos “invisíveis”, que representam apenas fatores de custos. Essa intervenção pública se associa às práticas filantrópicas, demandatárias imediatas dos recursos públicos, cujos serviços são pautados por valores humanitários de solidariedade,

voluntariado, obscurecendo as relações de direitos. (TEIXEIRA S. M., 2007, p. 52)

O crescimento industrial nos anos de 1950 desencadeou progressivamente alterações entre os benefícios previdenciários destinados a diversas categorias ocupacionais, corroborando o poder burocrático das diferentes oligarquias sindicais que as direcionará, por um lado, a solidificar suas posições de exigências cada vez maiores, no âmbito da acumulação, e de conservadorismo e corrupção, no âmbito distributivo compensatório, por outro lado. Iniciam-se os movimentos reivindicatórios tanto dos grupos sociais urbanos, em suas novas configurações, quanto dos grupos rurais tradicionais, desassociados de seu reconhecimento cívico-profissional (SANTOS, 1994).

As medidas de proteção social na década de 1950 se dividem em dois projetos: do governo Vargas e do governo Kubitschek. O governo Vargas destacou-se no planejamento central com a recuperação do discurso nacionalista, contrapondo-se ao liberalismo burguês do governo Dutra. No marco dos conceitos progressistas a respeito da industrialização periférica difundidos pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), intensificou a intervenção do Estado na economia e na sociedade, criando empresas estatais como a Petrobras, a Eletrobras e o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O governo de Kubitschek deu ênfase à prática internacionalista, fortalecendo a inserção do capital estrangeiro no Brasil, consolidando, assim, “o capitalismo dependente nacional”. Neste período, destacaram-se as grandes obras em detrimento das gestões governamentais no eixo das políticas sociais (PEREIRA, 2002, p. 133).

1.3 BRASIL DE 1960 A 1990

1.3.1 Período da Ditadura Militar

Entre as décadas de 1960 e 1970, ocorreram transformações significativas no sistema de proteção social público brasileiro. A intervenção militar provocou uma ruptura com o regime populista na década de 1930, que cultivava a aliança com as classes populares através de uma maior abertura de espaços para as reivindicações sociais, tais como: bandeiras de reformas de base, de lutas e exigências no campo (ligas camponesas e sindicatos rurais) e suas lutas por reformas agrárias. A expansão destes movimentos sociais causou temor nas classes dominantes,

que, “num contexto de guerra fria e de influência norte-americana, consolidou a ‘ditadura de classe’ com o golpe militar de 1964” (TEIXEIRA S. M., 2007, p. 52).

Efetivado o golpe, os direitos civis e políticos passaram a ser rigorosamente atingidos pelas medidas de repressão. Como os *meios* de controle estavam mais desenvolvidos, “a repressão política dos governos militares foi também mais extensa e mais violenta do que a do Estado Novo. [...] Os instrumentos legais de repressão foram os “atos institucionais” editados pelos presidentes militares” (CARVALHO, 2016, p. 164).

O período do regime militar, que vigorou por vinte anos, é caracterizado por uma conjuntura avessa à participação política das massas, com forte repressão ao movimento sindical e a qualquer contestação social. Conforme Teixeira (2007), “a ditadura militar tecnocratizou as decisões, ampliou o sistema de proteção social de modo a antecipar-se às demandas sociais, evitando sua eclosão na cena pública, legitimando minimamente o regime de exceção, de modo a encobrir sua dureza” (p. 53).

Para Carvalho (2016), a ditadura posta teve início com uma acentuada operação governamental no setor político, visando extinguir os principais focos de oposição; já no campo econômico, pretendia controlar a inflação que alcançou níveis altíssimos. O primeiro período da ditadura militar, compreendido de 1964 a 1968, caracterizou-se no começo por forte atividade repressiva seguida de abrandamento. Ressalta-se que o objetivo principal da ditadura militar foi o manter as relações de dominação vigentes e conseqüentemente consolidar o tipo de capitalismo dependente.

O segundo período – entre 1968 a 1974 – envolve a fase nebulosa na perspectiva dos direitos civis e políticos. Assentou uma repressão política devastadora combinada a índices exorbitantes de crescimento econômico. A terceira etapa – entre 1974 e 1985 – é caracterizada a princípio pelo esforço do general Geisel de despendar o processo, em oposição à intensa resistência dos órgãos de repressão. As leis de repressão foram abrandadas, dando espaço ao movimento de anistia “e a oposição faz sentir sua voz com força crescente” (CARVALHO, 2016, p. 162). Na área econômica, o país recrudescer com a crise do petróleo de 1973 e as taxas de crescimento, no início dos anos 1980, chegam a ser negativas.

Importante ressaltar que, em 1979, foi suprimido o bipartidarismo forçado, representados pela Arena e MDB. Assim, abriu-se espaço para seis novos partidos:

A Arena transformou-se no Partido Democrático Social (PDS), o MDB no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), os antigos trabalhistas do PTB dividiram-se em dois partidos, PTB e Partido

Democrático Trabalhista (PDT), este último sob a liderança de Leonel Brizola, recém-retornado do exílio. Os moderados do MDB reuniram-se em torno do Partido Popular (PP), que logo depois voltou a fundir-se com o PMDB. A grande novidade no campo partidário, no entanto, foi a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980. Todos os partidos brasileiros, antes e depois de 1964, com exceção do Partido Comunista, tinham sido criados por políticos profissionais ou por influência do Poder Executivo, e haviam sido sempre dominados por membros da elite social e econômica. O PT surgiu de reunião ampla e aberta de que participaram centenas de militantes. Sustentou-se em três grupos principais, a ala progressista da Igreja Católica, os sindicalistas renovadores, sobretudo os metalúrgicos paulistas, e algumas figuras importantes da intelectualidade. Eram grupos heterogêneos que conviviam dentro do partido graças a amplo espaço existente para a discussão interna. (CARVALHO, 2016, p. 180)

Nesse período ditatorial, se travestiram os programas e projetos da era populista remodelando padrões que já existiam no âmbito do trabalho beneficiando o capital; uma política social calcada numa política econômica, como, por exemplo, a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS – 1966). Porém, mesmo num contexto adverso de autoritarismo e de regime de exceção, ocorre uma ampliação da política previdenciária, impulsionando uma nova reestruturação do sistema, com instituições centralizadoras e unificadoras. Dentre elas, podemos destacar: a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que efetivou a união dos IAPs; a implantação, em 1971, do programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que estendeu a previdência social aos trabalhadores rurais por meio do Fundo de Assistência Social (FUNRURAL); a incorporação, em 1972, das empregadas domésticas e, em 1973, a inclusão dos trabalhadores autônomos (TEIXEIRA S. M., 2007).

Ainda no âmbito das medidas previdenciárias, também foi criada, em 1973, a Renda Mensal Vitalícia, no valor de um salário mínimo, dirigida aos idosos com mais de 70 anos e inválidos, desde que preencham os requisitos mínimos exigidos, como não exercer atividades remuneradas, não ter suas necessidades garantidas por outra pessoa e não ter outro meio de sustento. Em suma, trata-se de atenção restrita a poucos, incapaz de promover a ascensão social dos idosos (TEIXEIRA S. M., 2007).

Sendo assim, é possível afirmar que o desenho das políticas sociais desse período reforça o caráter conservador e clientelista da proteção social, pois, mesmo ampliando a seguridade social para trabalhadores formais e informais, não rompe com a tradição da assistência social dirigida a grupos específicos, chamados grupos de risco (TEIXEIRA S. M., 2007).

Em 1977, com a criação do Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS), passam a incorporar o sistema de previdência social a LBA e a Fundação Nacional de Bem-Estar do

Menor (Funabem). Essa medida foi uma tentativa de unificar e centralizar a execução da política nacional de assistência social. Além disso, a medida pretendia orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras da política de assistência social. Contudo, como se manteve a execução da política nas organizações da sociedade civil, filantrópicas ou não, essa medida não representou mudanças expressivas na política social, tornando os programas de assistência social transitórios, fragmentados e experimentais (TEIXEIRA S. M., 2007).

De acordo com Teixeira,

Outra característica marcante do sistema, aliado ao reforço da iniciativa privada, de cunho filantrópico que acompanha seu desenvolvimento, no trato das refrações da questão social, é o reforço à iniciativa privada com *finis* lucrativo, na execução das políticas, ou seja, atrelou-se o sistema a uma lógica privatizante. Essa lógica está presente tanto na adoção de critérios de mercado ou da eficiência empresarial na gestão das políticas, quanto na “terceirização”, através da contratação de clínicas e hospitais privados para ampliar a atenção médica previdenciária, sem novos investimentos públicos, como também no financiamento das políticas com recursos dos trabalhadores (FGTS, FAS, PIS/PASEP), e no estímulo aos convênio-empresas na prestação da proteção social dos trabalhadores. (2007, p. 55)

A década de 1980 é caracterizada pelo alargamento crescente das desigualdades sociais e da pobreza, que se constituirão como temas centrais na agenda social desse período, uma vez que as duas décadas de ditadura militar deixaram um grande número absoluto de pobres. Neste sentido, mediante as contínuas pressões por democratização, essa década ficará marcada pelo processo de transição democrática (YAZBEK, 2008).

Em 1982, retornam ao cenário político brasileiro as eleições diretas para governadores de Estados, pela primeira vez também as eleições para o Congresso. Embora mantida a eleição presidencial de 1985 de forma indireta, os militares prescindiram de estabelecer um candidato à sucessão presidencial. Cessara finalmente a era de governos militares, contudo perduraram resquícios das arbitrariedades nas leis e nos padrões sociais e políticos (CARVALHO, 2016).

No que tange às políticas sociais até 1985, estas foram maquiadas com o intuito de ocultar os reais propósitos “de um regime que relutava em sair de cena, tornando mais fugaz a pretensão de ao menos criar aquele mínimo de bem-estar alcançado pelas democracias liberais-burguesas” (PEREIRA, 2002, p. 138).

Conforme Pereira (2002), a partir de 1985, com uma conjuntura internacional recessiva por conta da elevação do endividamento externo, com a instauração da crise fiscal do Estado, a relutância governamental de passar de um regime de exceção para um regime de

direito e a crescente pressão da sociedade civil, incluindo as camadas populares por democracia e implementação da cidadania, é que se evidencia a diminuição dos gastos sociais, acompanhada de gradual redução da política social no planejamento e na gestão estatal. Esses fatores produziram o aumento do desemprego e da pobreza e, ao mesmo tempo, um governo incapacitado de proporcionar o mínimo de soluções políticas às demandas sociais básicas. Ratificando, Couto (2010) afirma que, no ano de 1985, o Brasil inicia uma nova forma no processo de organização política, tendo como pilar a democracia e concomitantemente estende seu legado para com a face da desigualdade social. Ampliou-se a pobreza, decorrente dos períodos anteriores, principalmente dos governos militares, que, com suas diretrizes econômicas de desenvolvimento, fabricaram uma nação com péssima distribuição de renda, aumentando em muito a população que necessita das políticas sociais.

1.3.2 Período da Redemocratização

Para Couto (2010), a primeira eleição para presidente da República após a ditadura militar, realizada no ano de 1985, foi resultado de uma forte movimentação na sociedade brasileira, que, através de diferenciadas “entidades de classe, partidos políticos, organizações não governamentais, sindicatos e outros movimentos, promoveu várias manifestações públicas, que pressionaram os militares a procederem ao processo de transição” (COUTO, 2010, p. 141). Essa passagem foi ainda baseada sob o legado da ditadura militar, embora emanada de uma forte movimentação popular pelas “Diretas Já”. Nos padrões das medidas restritivas utilizadas no período ditatorial, as eleições realizaram-se por intermédio do Colégio Eleitoral.

Chauí (1986), em seu artigo “A Nova República: democracia ou autoritarismo verde amarelo”, expõe que o termo “abertura” utilizado pelo presidente Figueiredo (último presidente do período da ditadura militar – 1979 a 1985) perde o sentido naturalista e ganha um caráter social. Tanto o caráter naturalista como o social designam os agentes responsáveis pelo grau de abertura e fomentam o caráter nobre, de guardião e defensor do Estado que decide modificar o discurso político. Logo, o termo “abertura” afasta do discurso político, senão da sua realidade, os outros autores que estavam pressionando por tal abertura, pois afora “dos governantes existem os partidos políticos e os partidos de oposição” (SANDRONI, 1986, p. 64). Os movimentos sociais da classe média se movimentaram pelo quesito anistia; os movimentos de direitos pelas demandas dos homossexuais e mulheres; e dentre os movimentos sociais mais

importantes: os sindicais, as lutas pela terra e o movimento dos negros. Todos esses grupos, resguardando suas particularidades, lutavam na perspectiva de mudanças, pela reivindicação de novos direitos. Portanto, o termo “abertura” usado pelo Estado ocultava a participação de todos os movimentos sociais, ou seja, da comunidade em geral.

Segundo Teixeira (2007), a década de 1980 é marcada pela mobilização das classes subalternas e também pela emergência das políticas sociais na agenda de reformas institucionais que culminaram na convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. E, ainda segundo Couto (2010), a década de 1980 iniciou um novo estágio no vínculo Estado e sociedade, ficando demarcada pela transição dos governos militares ao reestabelecimento da democracia. É neste contexto de reorganização política que foi instituída a Constituição Federal de 1988. As políticas sociais nessa década converteram-se em temas centrais na agenda de reformas institucionais, garantindo uma reformulação formal do sistema de proteção social, que incorporou valores e critérios inovadores em termos de política social brasileira, mas que eram velhos conhecidos de outros países. Na Constituição Federal de 1988, passou a se estabelecerem como categorias norteadoras os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização política administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, como dever do Estado (PEREIRA, 2002, p. 152).

Essas conquistas nacionais ocorreram em um contexto internacional de crise do capital, contudo, estabeleceu-se “um pacto de classes”, garantindo direitos e proteção social pública aos trabalhadores. Ainda que dentro de uma ordem burguesa, a Constituição de 1988 firmou princípios que objetivaram reduzir minimamente a dívida social (TEIXEIRA, S. M., 2007).

Teixeira (2007) afirma ainda que a Constituição Federal de 1988 veio na contramão do projeto neoliberal que se instalou no mundo a partir dos anos de 1990, introduzindo um cenário de reformas mesmo antes de estabelecerem os princípios constitucionais. Para Pereira (2002, p. 153), a Constituição foi tachada “pelas correntes conservadoras nacionais, ora de *inviável*, por “remar contra a corrente” neoliberal dominante, ora de *inconsequente*, pois apresentava propostas de bem-estar social nas quais acreditavam o país não ter recursos para implementar. Yazbek (2008) corrobora as autoras supracitadas, afirmando que o sistema de Seguridade Social instituído constitucionalmente em 1988 veio na “contramão”, pois as mudanças estruturais do capitalismo contemporâneo afetaram severamente o trabalho assalariado, flexibilizando as relações de trabalho, modificando e afetando os sistemas de

proteção social e as políticas sociais, esvaziando as atribuições públicas e realçando a regulação trabalhista pelo mercado.

Ainda segundo Couto (2010),

As décadas de 1980 e 1990 foram paradigmáticas e paradoxais no encaminhamento de uma nova configuração para o cenário político, econômico e social brasileiro. De um lado, desenvolveu-se um processo singular de reformas, no que se refere à ampliação do processo de democracia – evidenciada, pela transição dos governos militares para governos civis – e à organização política e jurídica – especialmente demonstrada no desenho da Constituição promulgada em 1988, considerada pela maioria dos teóricos que a analisaram, como balizadora da tentativa do estabelecimento de novas relações sociais no país. Por outro lado, efetivou-se um processo de grande recessão e contradições no campo econômico, onde ocorreram várias tentativas de minimizar os processos inflacionários e buscar a retomada do crescimento, tendo como eixo os princípios da macroeconomia expressa na centralidade da matriz econômica em detrimento do social. (p. 139)

Deve-se salientar que, simultaneamente à promulgação da Constituição de 1988 e dos debates críticos sobre suas conquistas, “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” (COUTO, 2019, p. 144). Dessa forma, o governo Sarney foi um governo de passagem para a democracia que resultou na Constituição de 1988; e, em contrapartida, foi responsável pelo processo de articulação das forças conservadoras que, por pressão, inibiram a reforma prevista pela Constituição, dando início a um caminho em que o Brasil, nas suas pautas econômica, política e social, passa a seguir as diretrizes de recorte teórico neoliberal.

Segundo Fernandes (1986), não houve uma vitória da democracia: houve uma nova derrota do republicanismo e um conluio imoral, que sustentava a “transição lenta, gradual e segura” que fora engendrada pela ditadura, mas que os militares e seus colaboradores se mostraram ineficazes para alcançar em um período de decadência da sua soberania e supremacia.

O delírio, aí, aparece na plenitude da “política tradicional” como uma *obra de arte*. Não chegamos a ter um Maquiavel, mas os vários príncipes das políticas eleitorais aprenderam a tecer um belo quadro de composições inconcebíveis – e Tancredo Neves excedeu a todos! Por isso, queiramos ou não, ele nos põe diante do apogeu de uma tradição cultural e nos obriga a admirar um talento que constringe, uma obra-prima que causa arrepio, um feito que revela o quanto o discurso político se mantém “condoreiro” e a prática política,

“barroca”, dissociando-se por inteiro de uma cultura cívica solidamente nacional e democrática. (FERNANDES, 1986, p. 19)

Ainda de acordo com Fernandes (1986), é ante esta insígnia que a *Nova República* não rompeu com o passado, não atacou de frente a ditadura ao contrário, nasceu dela e foi consagrada por ela. O Colégio Eleitoral deveria inaugurar um novo processo; o discurso exaltou a sua defesa “através da indústria cultural da comunicação de massas e da ação rasteira dos políticos profissionais” (p. 20). O governo que prossegue a ditadura militar desponta assinalado por sua incompetência e debilidade. Segue rumo ao “mudancismo”, pois as mudanças que ele propõe se exauriram depois de mais de 20 anos desastrosos do período ditatorial. Ele procura coalisões “populistas”, porém fica preso ao seu teor dúbio e aos seus ímpetos conservadores. Busca o apoio popular, porém desabona a prática democrática dos diferentes movimentos populares “(dos proletários, dos estudantes, das mulheres, dos professores, dos favelados, dos índios, dos negros, etc.). Portanto, confunde cooptação com democracia” (FERNANDES, 1986, p. 20). Nasce sob a regência do FMI e dos banqueiros internacionais, agrada o grande capital e, para isso, devasta as empresas estatais e semiestatais, transferindo-as para o controle privado nacional e estrangeiro.

Para Carvalho (2016), neste período, no que tange à prática democrática, existiram fracassos, mas também nítidos progressos. Pode-se citar o surgimento do Movimento dos Sem Terra (MST). De abrangência nacional, o MST retrata a inserção à prática política de uma parte significativa da população, historicamente excluída pela atuação do latifúndio. Grande número de trabalhadores rurais utilizou-se do direito de organização para pressionar o governo à procura de terra para semear e também para o financiamento de safras. Os métodos utilizados pelo MST, com a invasão de terras públicas ou não cultivadas, esbarram na ilegalidade, porém, considerando sob o ângulo da arbitrariedade secular a que foram submetidos e à inércia dos governos em solucionar a questão agrária, podem ser apontados como legítimos.

Há decepção com os governantes ulteriores à democratização, principalmente a partir do terceiro ano de governo Sarney, visto que ficara notório que a democratização não solucionaria prontamente os problemas diários que inquietavam a população: “As velhas práticas políticas, incluindo a corrupção, estavam todas de volta. Os políticos, os partidos, o Legislativo voltaram a transmitir a imagem de incapazes, quando não de corruptos e voltados unicamente para seus próprios interesses” (CARVALHO, 2016, p. 205).

Acompanhando a arcaica prática nacional de acreditar que a elucidação dos problemas se origina de personagens messiânicos, as perspectivas populares se direcionaram para

Fernando Collor de Mello, um dos candidatos à eleição presidencial de 1989, que, apesar de associado às elites políticas mais conservadoras do país, designou-se como um messias salvador livre das velhas práticas políticas. Sua campanha foi calcada no confronto aos políticos tradicionais e à corrupção do governo. Simbolizou um personagem protetor da moralidade e da modernização da política nacional. Utilizou-se da mídia de forma eficiente. Num país com grande percentual de iletrados e semiletrados, a televisão foi o espaço mais influente de sua propaganda política. Fernando Collor venceu as eleições de 1989, derrotando, em primeiro e segundo turnos, políticos experientes como Ulisses Guimarães e o carismático Luiz Inácio Lula da Silva (CARVALHO, 2016).

Segundo Teixeira (2007), com a instauração das reformas dos anos de 1990, durante o governo de Fernando Collor de Mello, inviabilizaram-se as tendências progressistas da Constituição, pois, mesmo mantendo a concepção de Seguridade Social, ações adotadas dificultaram a compreensão de seus conteúdos e sua execução prática. Em uma conjuntura de pressão para o pagamento da dívida externa, os conflitos gerados pela falta de recursos e a desarticulação dos movimentos sociais, entre outros aspectos, desvitalizaram o pacto de apoio do projeto idealizado em 1988. A legislação que normatizou a Seguridade Social delineou as diretrizes da separação das “três áreas: a Lei Orgânica da Saúde (n. 8.080, de 1990), as leis 8.212 e 8.213, de 1991 (do Custeio e dos Planos de Benefícios da Previdência), e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742, de 1993)” (p. 57). Na perspectiva administrativa, ao contrário de um Ministério da Seguridade Social que abarcasse as três áreas previstas na Constituição, criou-se o Instituto do Seguro Social (INSS) e não Instituto da Seguridade. Além disso, separou-se a concepção das políticas de seguridade em ministérios diferenciados.

Ainda conforme Teixeira:

Do ponto de vista do financiamento da Seguridade Social, também enfrenta problemas, considerando que as receitas tornaram-se gradativamente discriminadas. Além disso, a revisão constitucional de 1993/1994 instituiu um mecanismo provisório que permitia desvincular 20% de todas as receitas de impostos e contribuições, para *finals* de realocação, com base nas necessidades financeiras do governo central. Destaca-se também a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), depois denominado Fundo Social Fiscal (FSF), e, mais recentemente, a Desvinculação de Recursos da União (DRU), regularizando a prática de desvio de recursos da área social para a área fiscal, para compor o superávit primário. (2007, p. 57)

No âmbito da Seguridade Social, a Constituição Federal de 1988 avançou, posto que, ainda que abrangesse somente três políticas sociais – saúde e assistência social de caráter

distributivo e a previdência social de caráter contributivo –, ela integrou as três políticas para a proteção social pública na óptica da cidadania, inovando tanto conceitualmente quanto institucionalmente no que se refere ao bem-estar social brasileiro, tornando-se, portanto, essa política uma ferramenta fundamental para a efetivação de direitos (PEREIRA, 2002).

Foi, contudo, no terreno da Assistência Social que a Constituição Federal de 1988 mais se diferenciou das Constituições passadas, ao encampar um projeto – que se tornou revolucionário – de transformar em *direito* o que sempre fora tratado como *favor* e de reconhecer os “desamparados” como titulares ou sujeitos de direitos (Pereira, 1998: 127). Para tanto, rompeu com a prática assistencialista largamente utilizada como instrumento de barganha populista ou de patronagem política, herdada da era Vargas, bem como com o padrão eminentemente contributivo de proteção social. (PEREIRA, 2002, pp. 155-156)

Reforçando Pereira (2002), Couto (2010) afirma que, nesta conjuntura, relevantes e consideráveis avanços foram estruturados, trazendo novas composições para a área dos direitos civis, políticos e sociais, evidenciadas em novas configurações de dispor e de elaborar o sistema de seguridade social brasileiro, conduzindo, para o campo, a assistência social como uma política social de natureza pública.

Para Yazbek (2008), tais avanços constitucionais não se concretizam devido às reformas neoliberais do capitalismo contemporâneo, já que, ao contrário do institucionalizado, numa análise das políticas sociais brasileiras no final dos anos 2000, a Constituição evidencia sua orientação compensatória e seletiva, focada em situações extremas no que se refere à sobrevivência e inclinando-se aos mais pobres, sem condições de concorrer no mercado: “Nesse sentido, as políticas acabam sendo o lugar dos não direitos e da não cidadania, lugar a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (Telles, 2001, p. 95 *apud* Yazbek, 2008, p. 13).

O avanço da ideologia neoliberal baseado na proposição de que o novo panorama econômico de mudanças tecnológicas – que modificaram expressivamente o modelo de produção e de regulação social predominante, de caráter social democrático – não admitia mais a demasiada presença do Estado, garantindo, desta forma, políticas com a intervenção privada: “Isso teve como resultado uma alteração na articulação entre Estado e sociedade no processo de proteção social, concorrendo para o rebaixamento da qualidade de vida e de cidadania de consideráveis parcelas da população do planeta” (PEREIRA, 2002, p. 159). Cabe ressaltar, nesse contexto, o aumento da participação do Terceiro Setor na administração das políticas

sociais, restabelecendo “em cena práticas filantrópicas e de benemerência como expressão da transferência à sociedade de respostas às sequelas da questão social” (YAZBEK, 2008, p. 13).

Em resumo, as mudanças societárias decorrentes das transformações nas relações entre capital e trabalho, da ascensão do neoliberalismo como padrão político e econômico globalizado provocarão, no embrionário campo da Seguridade Social brasileiro, grandes contradições: “Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional” (YAZBEK, 2008, p. 13).

Ainda assim, conforme Yazbek (2008), a instituição da Seguridade Social no Brasil ocasionou algumas inovações, no que tange às Políticas Sociais, em particular na área da assistência social, especialmente no que diz respeito à sua organização e gestão. Nesse sentido, apesar da ambiguidade presente na constituição da Seguridade Social brasileira, sua formulação motiva, corrobora e admite expandir a proteção social no Brasil. Mesmo porque se compreende que não cabe somente às políticas sociais modificar níveis tão elevados de desigualdades como os presentes historicamente na sociedade brasileira.

No que tange à assistência social como política de Estado, logo direito social (art. 6º da Constituição Federal), sob o princípio da universalidade de acesso, esta tem o propósito de incluir a todos os brasileiros num projeto de bem-estar. Neste sentido, o Estado reconhece institucionalmente a legalidade das reivindicações de seus beneficiários e usuários. Desta forma, a assistência social estabelece-se como política de proteção social vinculada às diferentes políticas de garantia dos direitos sociais (SIMÕES, 2010).

Dentre os feitos sociais, merece menção a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), instituída pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal e regulamentada pela lei número 8.742/1993. A fim de garantir sua efetividade, foi viabilizada nas três esferas federativas da seguinte maneira: com a elaboração da *Política de Assistência Social*, por meio dos conselhos; sua materialização em um *Plano de Assistência Social*; sua garantia material, através de um *Fundo de Assistência Social*. Portanto, política, plano e fundo são os três princípios que norteiam a atuação dos conselhos. A Constituição designa, ao mesmo tempo, estes princípios como arena exclusiva das políticas de assistência social (SIMÕES, 2010).

A constituição da LOAS não significa o fim, mas o começo da edificação dos direitos sociais, que devem ser construídos de forma conjunta com o Estado e a sociedade. Em vista disto, pode-se afirmar que a LOAS não se compõe como um simples instrumento jurídico com o papel de normalizar tecnicamente a assistência social prevista na Constituição Federal de

1988, mas deve ser analisada como resultado das lutas históricas presentes na sociedade. De tal modo, a LOAS “expressa o esforço coletivo, principalmente da sociedade, de englobar fatos e valores da vida contemporânea para conferir-lhes vigência jurídica” (PEREIRA, 1996, p. 102).

Podemos afirmar que o período neoliberal no Brasil teve início em 1990, com o então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) e se intensificou durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Segundo Pereira (2002), foi Collor que iniciou a adoção das medidas liberalizantes de integração da economia nacional com a internacional. Dentre essas medidas, a autora cita: a suspensão de barreiras tarifárias para compras no exterior; a desregulação das atividades econômicas; as privatizações das empresas estatais e a integração regional.

Após o *impeachment* de Collor, assume o então vice-presidente Itamar Franco (1992-1995), que se depara com um cenário de estagnação e de destruição do sistema de proteção social estabelecido desde 1930. Diante do legado de detestáveis práticas amorais e ilícitas, seguido da falta de um sólido projeto político, o governo de Itamar Franco pouco contribuiu para a melhoria das condições sociais do país. Contudo, vale destacar que a aprovação da LOAS ocorreu durante seu mandato, em dezembro de 1993. Além disso, durante seu governo ocorreu também a liberação de recursos previdenciários suspensos pelo governo anterior. Porém, ambos os fatos foram ocasionados por pressões externas e nem sempre produziram efeitos positivos (PEREIRA, 2002).

Os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em seus dois mandatos, conservaram e impulsionaram o reformismo liberal fomentado no governo Collor, porém sem abandonar seu principal símbolo de notoriedade e de poder hegemônico: a estabilização da moeda. Desde seu primeiro mandato, FHC deu indícios de que havia adotado o ideário neoliberal, escolhendo como principais metas de governo a diminuição da participação do Estado nas atividades econômicas e a desregulamentação do mercado. A partir desta concepção, o Estado perderia suas funções empresariais, abrindo espaço ao mercado, deixaria de assumir a função de provedor social, cedendo lugar à iniciativa privada mercantil e não mercantil. Igualmente, o país precisaria abrir-se ao capital estrangeiro, integrando-se ao sistema econômico mundial (PEREIRA, 2002).

De acordo com Couto (2010), o governo de FHC priorizou a utilização do recurso de *medidas provisórias* para administrar suas ações, conservando a sociedade distante de suas decisões governamentais. Assim, “trabalhou com o Congresso no sentido de garantir aprovação para todos os projetos emanados do Executivo, tendo, para isso, encetado uma política de troca

de favores” (p. 149). Contando com o apoio do Congresso, o governo de FHC pôde aprovar várias alterações no texto constitucional com a finalidade de assegurar as condições de instituição do seu plano econômico.

Segundo Pereira (2002), os governos de FHC pouco avançaram na área social. Como estratégia de combate à pobreza, o governo criou, mediante medida provisória (MP 813/95), o Programa Comunidade Solidária, “que acabou por reeditar ações assistencialistas da Legião Brasileira de Assistência, fruto da era Vargas, tão abominadas pelo governo e, pior, desconsiderou determinações constitucionais” (p. 172). Por exemplo, pode-se citar como seus governos trabalharam à margem da LOAS. Como perversa consequência dos governos neoliberais de FHC, a referida autora menciona ainda o crescimento do desemprego e do trabalho informal, as perdas do caráter universal e a finalidade pública das políticas sociais básicas, como saúde e educação, além da estagnação dos salários, principalmente do salário mínimo. Neste sentido, é possível afirmar que, no Brasil, nesse período,

[...] não há políticas de satisfação de necessidades sociais básicas, por se entender, tal como reza o credo liberal, que as pessoas devem se autoprover mediante o trabalho, apesar de o governo não implementar políticas de melhoria da qualidade e da quantidade de postos de trabalho. (PEREIRA, 2002, p. 176)

Couto (2010) concorda com Pereira (2002) e em seu balanço social afirma que, ao final do governo FHC, instaurou-se uma ampliação na concentração de renda; um elevado índice de desemprego; um esforço incessante de dismantelar os direitos trabalhistas conquistados a duras penas por longas décadas; um crescimento progressivo das privatizações; e inúmeras reformas na Constituição de 1988, especialmente no que diz respeito aos direitos sociais: “A raiz desse resultado foi a política econômica adotada, que submeteu a economia brasileira aos ditames dos mercados internacionais, tornando o Brasil inteiramente dependente dos capitais especulativos” (p. 150).

Fazendo uma análise dos governos de Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Cardoso, Couto (2010) reitera que foram esses governos, ressaltando suas particularidades, que edificaram um projeto político baseado na centralização do equilíbrio econômica e na aspiração de reformular a Constituição de 1988, avaliada como um peso para o país e um obstáculo ao projeto de crescimento.

No período democrático posterior a 1985, as políticas sociais vêm sendo caracterizadas pela retomada de práticas clientelistas. Isto se evidencia nas mudanças realizadas na

Constituição de 1988, que requisitam a maior parte do Congresso, transformando o Estado em um “balcão de negócios”, em que o voto se constitui em uma mercadoria muito bem valorizada: “As reformas foram buscadas na tentativa de acabar com privilégios, mas a necessidade de maioria no Congresso fez com que o governo Fernando Henrique Cardoso precisasse recorrer a negociações particulares com os partidos e os parlamentares”. O texto prossegue:

As respostas governamentais às demandas da população foram apresentadas por meio de programas fragmentados, assistemáticos e seletivos, como o do leite de José Sarney; o da participação comunitária, de Collor de Mello, e o da Comunidade Solidária, de Fernando Henrique Cardoso. Repetiam-se, assim, programas de forte apelo popular, de cunho pontual, buscando sempre a legitimidade junto à população mais pobre, segmento destinatário dos mesmos. No atendimento às demandas da população na perspectiva universalista na Constituição de 1988, muitas foram as disputas para que esses princípios de universalidade fossem alterados, sempre invocando a insuficiência de recursos para aplicá-los e a necessidade da focalização de atendimento nas populações mais pobres, visando a racionalização dessa aplicação. Em tese, não se discutiu o princípio, mas os principais atos desses governos dirigiam-se para o seu descumprimento. (COUTO, 2010, p. 153)

1.4 BRASIL DOS ANOS 2000

O período de vigência dos governos petistas no Brasil, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), representa grandes avanços para as políticas sociais brasileiras.

Em 2004, após amplo debate coletivo da sociedade brasileira através de seminários, reuniões, oficinas e palestras, com vistas a atender ao cumprimento das determinações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003 em Brasília, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Política Nacional de Assistência Social, que vigora nos dias atuais. Esta política apresenta o novo desenho da Assistência Social no Brasil, através da implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). O sistema está direcionado para a “articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual”, realizados e fornecidos por pessoas jurídicas de direito público sob o fundamento de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em associação com a sociedade civil (YAZBEK, 2008, p. 17).

Constitui elemento fundamental na concepção do SUAS a articulação entre as três esferas de governo. Neste sentido, em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social, afirma:

A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB¹, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social. (BRASIL, 2004, p. 13)

Conforme Yazbek (2008), o SUAS é organizado pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no campo da assistência social fornecido de forma direta por meio dos órgãos e instituições públicos da administração direta e indireta dos três entes federativos; ou de forma indireta por meio de convênios e organizações sem finalidade lucrativas.

Essa nova organização da PNAS e do SUAS, ampliados durante os governos petistas, permite inegáveis conquistas no âmbito da garantia dos direitos sociais, uma vez que assegura a participação social em seu planejamento, a universalização de suas ações e a obrigação por parte do Estado para sua efetivação. Por ser uma política social não contributiva, a PNAS possibilita o acesso da classe mais pobre a programas e serviços socioassistenciais, visando diminuir suas vulnerabilidades sociais. No entanto, é importante analisar essa política como um lugar de contradições e resistências, que está em constante disputa pelos diferentes projetos societários.

As manobras políticas e de Estado que ocorreram no ano de 2016 e que culminaram no *impeachment* de Dilma Rousseff, presidenta eleita democraticamente, são um marco do rompimento com a experiência democrática iniciada no Brasil em 1985. O governo interino de Michel Temer avança rapidamente na direção dos retrocessos das políticas sociais, conquistadas a duras penas pela classe trabalhadora. O caminho adotado por esse discutível governo impõe ao país medidas como a “entrega do patrimônio público, avanço do fundamentalismo, retirada de direitos trabalhistas, criminalização do pensamento crítico, recuo da legislação ambiental, arbitrariedade escancarada da força policial, cortes nas políticas sociais, tributação regressiva” (MIGUEL, 2016, pp. 44-45). Esse é modelo predominante também no governo atual do presidente Jair Bolsonaro.

¹ A Norma Operacional Básica (NOB) em vigência é a editada no ano de 2012, com base na Política Nacional de Assistência Social.

Nesse contexto de ataques ao sistema de garantia dos direitos no Brasil, a política de Seguridade Social, incluindo a PNAS, sofre graves retrocessos, dentre eles a aprovação da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, que estabelece um novo regime fiscal para os Poderes da União.

Ressalta-se que:

Este novo regime fiscal impõe limites para o crescimento das despesas primárias, os quais irão vigorar por vinte anos, independentemente de eventual aumento do PIB ou das necessidades concretas da população. Assim, a partir de 2017 até 2036, o orçamento da União com tais despesas não poderá exceder o valor do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, o que trará impactos significativos às políticas sociais e aos serviços públicos, uma vez que o congelamento dos recursos financeiros federais por longo período, além de intensificar a precarização de tais serviços, poderá restringir e/ou comprometer o acesso universal das pessoas aos mesmos. (DIEESE, 2016 *apud* SILVA, ARNAUD & GOMES, 2017, p. 7)

A aprovação da Emenda Constitucional 95 caracteriza a nova ofensiva neoliberal em curso na sociedade brasileira. Através dessa emenda, efetua-se uma redução expressiva do “papel do Estado e de sua função pública de provedor dos direitos sociais e de promotor da distribuição da renda”, provocando um processo de precarização gradativa das condições de vida da classe trabalhadora e influenciando diretamente o aumento do índice de desigualdade social no Brasil (SILVA, ARNAUD & GOMES, 2017, p. 8).

Do ponto de vista social da cidadania política, Carvalho (2016) ressalta a importância de refletir sobre os caminhos na constituição da cidadania, pois se os direitos sociais foram introduzidos na sociedade brasileira no período ditatorial, em que o Legislativo estava fechado ou era somente decorativo, institui-se a figura, para a maioria da população, da centralidade do Executivo. A atuação política nessa perspectiva é especialmente direcionada “para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação [...]”. Essa cultura orientada mais para o Estado do que para representação é o que chamamos de “estadania” em contraste com a cidadania” (p. 221).

Nesta concepção, o grosso da população busca por um messias político, por um salvador da pátria. No caso brasileiro, a experiência de governos democráticos foi breve, conservando ou até mesmo agravando os problemas sociais, aumentando também a irritação da população diante do desempenho mais lento inerente ao mecanismo democrático de decisão. Na tradição da não valorização do Legislativo e de seus deputados e senadores titulares, jamais

existiu, na história do Brasil, resistência popular com relação ao fechamento do congresso. Existe uma crença abstrata da relevância dos partidos e do Congresso como estrutura de representação, crença esta que não representa a avaliação concreta de sua atuação (CARVALHO, 2016).

Carvalho (2016) destaca também que, além da tradição política estadista, ou governista, a inversão beneficiou ainda um olhar corporativista dos interesses coletivos. Já no Estado Novo, a política de Vargas atingiu um ponto sensível da cultura nacional: “A distribuição dos benefícios sociais por cooptação sucessiva de categorias de trabalhadores para dentro do sindicalismo corporativo achou terreno fértil em que se enraizar” (p. 222). Durante os governos de Vargas, os benefícios sociais não eram apresentados como direito universal, mas sim como produto da negociação de segmentadas categorias com o governo.

A sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e os privilégios distribuídos pelo Estado. A força do corporativismo manifestou-se mesmo durante a Constituinte de 1988. Cada grupo procurou defender e aumentar seus privilégios. Apesar das críticas à CLT, as centrais sindicais dividiram-se quanto ao imposto sindical e a unicidade sindical, dois esteios do sistema montado por Vargas. (CARVALHO, 2016, p. 223)

A ação política depois da redemocratização vem evidenciando a potência “das grandes corporações de banqueiros, comerciantes, industriais das centrais operárias, dos empregados públicos, todos lutando pela preservação de privilégios ou em busca de novos favores” (CARVALHO, 2016, p. 223). O corporativismo é essencialmente eficaz na disputa de juízes e promotores por aumento de salários e contrário ao controle externo, e na não aceitação das polícias militares e civis a alterações em sua organização. A falta de ampla organização autônoma da sociedade resulta na prevalência dos interesses corporativos em detrimento aos interesses sociais.

Para Carvalho (2016), com o renascimento neoliberal, veio o desenvolvimento da cultura do consumo entre a população, inclusive a mais excluída. Hoje a classe dos excluídos – os sem teto, os do “rolezinho” no shopping, entre outros – reivindicam o direito de consumir; não queriam ser cidadãos, mas consumidores; a cidadania que reivindicavam era do direito ao consumo, era a cidadania pregada pelos novos liberais. A cultura do consumo complica o rompimento do nó que dificulta tanto a equidade, tornando tão vagarosa a caminhada da cidadania entre nós: “qual seja a incapacidade do sistema representativo de produzir resultados

que impliquem a redução da desigualdade e o fim da divisão dos brasileiros em castas separadas pela educação, pela renda e pela cor” (p. 228).

No período em que se vive o retrocesso de direitos e o desmantelamento do espólio dos feitos históricos dos trabalhadores, a favor do mercado e do capital, “cujo reino se pretende a personificação da democracia, das liberdades e da civilização”, a fetichização intrínseca ao capital, na qualidade da relação social alienada que absorve os resultados do trabalho coletivo, oculta o universo do trabalho. Sacrifica-se a organização coletiva dos trabalhadores que necessitam de um lugar no mercado, cada vez mais reduzido e inflexível, para que produzam seus meios de sobrevivência. Com isso, as desigualdades crescem nas mais diferentes formas e com elas a parcela grandiosa de *sem direitos* civis, políticos e sociais. Por isso, faz-se urgente questionarmos as condições sócio-históricas que elucidam os direitos “enquanto conquistas e/ou concessões de poder, a trajetória de sua formalização na legislação constitucional no país e os dilemas de sua efetivação na prática social” (COUTO, 2010, p. 19).

No capítulo seguinte, tratar-se-á das diferentes perspectivas de análise da política social e da democratização.

2 POLÍTICA SOCIAL E DEMOCRACIA

2.1. CONCEPÇÕES SOBRE DEMOCRACIA E POLÍTICA SOCIAL

Existe uma variedade de concepções sobre a democracia que está ligada às diferentes concepções políticas e culturais sobre “*o que é e o que deva vir a ser a vida em sociedade*” (CORTIZO, 2015, p. 446). Com o início da modernidade, Cortizo (2015) discorre sobre, pelo menos, três conceitos diferentes de democracia. O primeiro, baseado na proposição de Bobbio (1979), diz respeito ao sentido liberal em alusão aos mecanismos e às liberdades individuais:

1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, etc. devem gozar dos direitos políticos, isto é, de expressar através do voto a própria opinião e/ou eleger quem se expresse por ele; 2) o voto de todos os cidadãos deve ser de peso igual; 3) todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar, conforme opinião própria formada o mais livremente possível, isto é, numa competição entre grupos políticos organizados que disputam entre si para agregar os anseios e transformá-los em deliberações coletivas; 4) possibilidade de escolha entre alternativas reais, entre soluções diferentes; 5) princípio da maioria numérica, tanto na eleição dos representantes quanto nas deliberações coletivas; 6) nenhuma das decisões tomadas pela minoria, em particular o direito de tornar-se maioria em igualdade de condições. (p. 446)

O segundo sentido trazido por Cortizo (2015) destaca a soberania popular, estabelecendo o conceito de democracia como governo do povo. E, por fim, um terceiro sentido, apoiado em Cerroni (1993), que está relacionado à tradição socialista, no qual o cerne da democracia “é igualdade nas condições objetivas do poder e da participação” (p. 446).

Para construir um projeto societário essencialmente democrático, é preciso qualificar esses três sentidos a fim de coibir o processo de degradação dos valores como liberdade e igualdade, eminentes da democracia, impedindo, desta forma, a conversão dos *meios* em *fins* e dos *fins* em *meios* de maneira que a luta social não se restrinja à imposição do que está estabelecido ou, pelo contrário, o que está estabelecido seja desprezado em prol dos *fins* pretendidos.

Atualmente, segundo Cortizo (2015), deparamo-nos com artifício de alteração dos *meios* em *fins*, em que, nos entendimentos de democracia, tem-se potencializado a magnitude da gerência jurídica nas deliberações em prejuízo da ação de ideação e do estabelecimento do teor das decisões. Um exemplo disso é o acentuado processo de juridificação e judicialização da política e das relações sociais. Por isso, na totalidade, pode-se dizer que

[...] o *sistema democracia* ainda está prevalentemente vinculado, por meio do mecanismo quantitativo do voto, ao sistema dos interesses particulares [...]. Apenas nos momentos de emergência ele consegue fazer-se valer como sistema de valores [...]. A democracia precisa, portanto, repor-se como *sistema de valores* [...]. As “regras do jogo”, o mecanismo representativo e o espírito igualitário devem, de modo mais firme e orgânico, coligar-se entre si e, com isso subtrair-se à tendência ao nivelamento por baixo que constitui o perigo mais grave da democracia. (CERRONI, 1993, p. 61-62, grifo do autor, *apud* CORTIZO, 2015, p. 446)

Corroborando Cortizo (2015), acredita-se que as instituições não são neutras, destituídas de valores, assim como não existem convicções políticas que possam efetivar-se sem o decorrente e apropriado crescimento técnico-institucional. Portanto, o impasse relacionado aos preceitos político-culturais e às organizações político-jurídicas, usualmente concebidos com *fins e meios*, considera-se inexistente.

O projeto hegemônico neoliberal move-se provocando um esgotamento dos princípios básicos da democracia – soberania popular e da igualdade em prejuízo dos propósitos de uma concepção essencialmente democrática. Com este viés hipertecnista, superestima os meios institucionais, causando a dissociação entre *meios e fins*, logo entre a representação e a participação.

Se, por um lado, as teorias clássicas fundamentam a democracia na relação soberania-povo-representação-mandato, por outro, as teorias pós-clássicas – a partir de Weber, e sobretudo de Schumpeter quem teoriza a democracia como pura competição pelo poder segundo procedimentos legais – colocam a ênfase nas tecnologias políticas que seriam capazes de dar conta das complexidades surgidas de fenômenos como os partidos, os sindicatos, o associativismo civil, o intervencionismo estatal, as políticas sociais, etc. (CORTIZO, 2015, p. 446)

Segundo Cortizo (2015), apesar de os princípios das teorias clássicas não responderem às complexidades da atualidade, é preciso atentar sobre ameaça de um tecnicismo que retire e sobreponha o teor político da democracia.

Baseado no artigo “Democracia, política social e luta hegemônica”, de Cortizo (2015), compreende-se que permanece emergente a discussão sobre o processo democrático que se formara no Brasil advindo das lutas contra a ditadura militar e as formas de efetivá-lo, levando em conta o conteúdo legislativo dos direitos e das políticas sociais, efetivado essencialmente por meio de dispositivos representativos, assim como o gerenciamento dessas políticas como espaços de luta hegemônica.

Na conjuntura da luta hegemônica é que os grupos que são dirigidos podem torna-se ou manter-se como grupos dirigentes confluindo-se com a democracia, processo esse que decorre fundamentalmente dos movimentos de luta social em intrincados contextos de relações plurais e antagônicas. Portanto, a hegemonia é um processo histórico que envolve permanentemente processos de luta, devendo necessariamente as classes subalternas terem o dever político e intelectual de retirar a hegemonia das classes dominantes (CORTIZO, 2015).

A vontade coletiva é feita com a participação dos indivíduos possibilitando dessa forma a hegemonia das classes subalternas e a construção de uma nova democracia. Será necessário um longo processo de democratização a fim de que se possa construir um consenso ativo, a participação e a vontade coletiva das massas em detrimento do que se enaltece na atualidade – o individualismo (CORTIZO, 2015).

Conforme Cortizo (2015), diferente de outros países da América Latina, onde os processos de independência foram determinados por rompimentos revolucionários calcados nos princípios liberais e inspirados na Revolução de Independência dos Estados Unidos (1776) e na Revolução Francesa (1789), no Brasil a independência deu-se a partir de um acordo entre a elite nacional, a Coroa portuguesa e a Inglaterra sob a articulação do príncipe D. Pedro, fortalecendo nas classes dominantes a certeza de que a personificação de um rei preservaria a ordem social e a união dos territórios, certeza esta que se perpetua na imagem do presidente.

No processo de independência do Brasil, não houve a participação popular é a Constituição de 1824 que, através da efetivação do voto, marca o nascimento dos direitos políticos, porém o direito do voto nasce limitado a homens com no mínimo 25 anos que tivessem uma renda mínima - considerando-se que neste período 85% da população era analfabeta e mais de 90% habitava as áreas rurais sob o mando dos grandes proprietários. O voto obrigatório era a perpetuação do poder de quem já o detinha, desta forma se consolida o coronelismo (CORTIZO, 2015).

Analisando sob este aspecto, Cortizo (2015) apoiada em Carvalho (2013), discorre que o eleitor não agia como um cidadão participe da sociedade e sim como um dependente direto do seu superior e, ao ter consciência da relevância de seu voto para os dirigentes políticos ele o negociava vendendo-o mais caro, tratando-o, desta forma, como uma mercadoria. Neste contexto os direitos políticos no Brasil instauram-se como uma outorga conservadora não sendo oriundo de um feito revolucionário da burguesia ou dos trabalhadores.

Assim se consolidam as relações de dominação sob o signo da subalternidade e da passividade com as figuras correlato do clientelismo, do paternalismo, do

coronelismo, do patrimonialismo, que levaram à continuidade da hegemonia do projeto conservador com traços mais ou menos autoritários conforme o período. (CORTIZO, 2015, p. 449)

Sob esta óptica, Cortizo (2015), apoiada em Claudio Abramo (1985), assegura que o político comum crê que grande parte das pessoas a que se dirige não domina inteiramente nada do que está sendo exposto e não percebem que seu voto está relacionado ao seu dia a dia. O processo de redemocratização no Brasil, firmado nos finais da década de 1980, com a ausência do rompimento com as relações sociais que reiteravam e reiteram a subalternidade e a desigualdade seguiu a mesma lógica proveniente da supremacia invariável e contínua, da elite sobre o povo brasileiro, consolidada ainda mais pela ausência de uma cultura político-partidária desenvolvida.

Em decorrência do processo subalternizador dos direitos, não só políticos, configurou-se um componente da cultura política que poderia denominar-se *ideologia da conciliação*, pois se limita a afastar o embate e a tomada de posição, dissipa as oposições evitando confrontá-las e solucioná-las. O resultado desta forma de conciliação que nega a tomada de posição e sua elucidação se expressa no conformismo e no conservadorismo, na inabilidade de relacionar-se e debater com aqueles que têm posição, que discordam (CORTIZO, 2015).

Ao mesmo tempo, a hegemonia neoliberal se consolida, ganhando espaço uma concepção de cidadania que dilui a ideia de direitos universais, eliminando direitos sociais sob o argumento de constituírem obstáculos à livre ação modernizante do mercado, restringindo as políticas sociais a programas focalizados e emergenciais, e identificando a solidariedade com a ajuda aos pobres (filantropia e voluntariado). Cidadão, nessa ótica, é quem se integra no mercado como consumidor ou produtor. (CORTIZO, 2015, p. 450)

A hegemonia neoliberal concebe uma ideia minimalista da política que limita a sociedade civil a categorias singulares de organizações – o terceiro setor, resultando na supressão dos movimentos sociais e as diferentes formas de associações. Além disso, a ideia minimalista da democracia torna invisível o conflito circunscrevendo-o a uma abordagem tecnocrática e gerencial (CORTIZO, 2015).

Conforme Cortizo (2015), apoiada em Sposati (2011), os movimentos sociais das décadas de 1980 e 1990 no Brasil, através de suas lutas deram início aos processos participativos na administração das políticas sociais, ligadas ao controle social e a descentralização, retomando assim o Estado de Direito, porém esse movimento ainda não foi pujante para dar conta da enorme desigualdade social presente no país. A democracia na gestão das políticas sociais foi a voz dos movimentos sociais, todavia não atingiu amplitude ou

celeridade na iminência de contrapor-se a desigualdade social e econômica que se revelava e se revela na conformação das políticas sociais.

Cortizo (2015) afirma que o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal apesar de projetos societários heterogêneos apresentam na fala dos atores sociais aspectos similares como: a defesa dos direitos, a ampliação da cidadania, a justiça social, a inclusão, a diminuição das desigualdades, a eliminação da pobreza. Tal heterogeneidade compõe uma parcela do arranjo de ideação e diretriz do projeto societário em evolução “em cada período histórico, ou seja, do processo de luta hegemônica” (p. 451).

Existem na sociedade diversos sujeitos sociais com diferentes concepções de mundo, dos direitos, da lei, diversidade que se vincula não apenas às condições de classe, mas também de gênero, etnia, religião, filiação política e a motivações individuais (utilitaristas, imediatistas, egoístas, ou altruístas e solidárias), que podem ser analisados através do conceito de projeto societário. (CORTIZO, 2015, p. 451)

Considera-se importante, concordando com Cortizo (2015), apoiada nas reflexões de Dagnino, Oliveira e Panfichi (2006), que existam distintos projetos dentro da sociedade civil e do Estado, e que é fundamental conhece-los com o intuito de obter um entendimento mais aprofundado e efetivo do social. Tais projetos que se constroem tanto no âmbito da sociedade civil quanto do Estado são capazes de apresentar um caráter democrático, mas também autoritário. A lógica da concepção democrática é fruto de um complexo campo em disputa, que acontecem em diferentes espaços que abarca diferentes protagonistas.

Acredita-se que os projetos políticos definem os complexos de crenças, inclinações, compreensão de mundo, concepções de como deve ser a vida em sociedade, que direcionam o exercício político dos distintos indivíduos, se amplia o foco no propósito como constituinte do exercício político, reforçando a função do indivíduo e do intento humano como medidas essenciais da política, igualmente se reitera a integração entre ação e representação, isto é, a ligação intrínseca entre a cultura e a política que ela evidencia (CORTIZO, 2015).

2.2 POLÍTICAS SOCIAIS

A visão aqui compreendida entende que as políticas sociais, no parâmetro da democracia como luta hegemônica, se definem na esfera da disputa, da oposição, da resistência, do antagonismo de interesses, seja de classe ou de agentes individuais, porém determinados invariavelmente por conflitos barganhados, intermediados por instituições e mecanismos, parte

deles pré-estabelecidos legalmente e, parte aflorados e validados na conjuntura das particularidades das lutas sociais (CORTIZO, 2015).

Conforme Abranches *et al.* (1987), política é conflito, oposição e contradição de interesses. Conflito mediado, controlado por instituições políticas de diferentes naturezas, subordinado a intermediações que possibilitam limitar as diferenças trabalhando-as em um movimento positivo. É também poder convertendo-se, reiteradamente, em um desafio desordenado, que eleva a classe dominante e limita as possibilidades das classes subalternas. “Quem detém instrumentos eficazes de pressão tem maior probabilidade de obter mais da ação do Estado do que aqueles dependentes dessa própria ação para conseguir o mínimo indispensável à sua sobrevivência” (p. 10).

É no processo estatal de reserva e ordenamento de valores que se encaixa, diretamente, a política social. Logo, está no cerne do enfrentamento entre inclinações de grupos e classes, cujo propósito é a reapropriação de recursos retirados das distintas frações sociais, em medidas diferentes, por meio da tributação. O ponto crucial para o qual confluem os esforços essenciais da sociedade de mercado, delineando o intricado impasse político-econômico, que visa às metas de acumulação e expansão, depara-se por um lado com as necessidades primordiais de subsistência dos indivíduos, e por outro com a aspiração da equidade (ABRANCHES *et al.*, 1987).

Ratificando Abranches (1987), Cortizo (2015) afirma que

[...] diante do paradoxo inelutável entre os objetivos da acumulação capitalista por um lado, e a busca de objetivos como a diminuição das desigualdades e a eliminação da pobreza, por outro. Entre esses dois polos se desenrola toda a dinâmica da política social: ora as medidas concretas de proteção social se aproximam mais das orientações da acumulação, ora da justiça social, em qualquer caso haverá elementos que favorecerão uma e outra conforme o ponto de vista analítico e o projeto societário ao qual pertencam. (p. 450)

É certo que as políticas sociais para serem eficientes na materialização dos direitos sociais, precisam estar vinculadas a políticas macroeconômicas que remodelem as exigências reais de vida dos indivíduos, permitindo-lhes o seu acesso concreto. Assim como é certo a natureza seletiva do sistema capitalista. No caso brasileiro, a desigualdade e a pobreza são consequências da sua própria evolução na sua formação sócio histórica. Mesmo com a inclusão da seguridade social na Constituição Federal de 1988, as políticas sociais permanecem dissociadas de matérias fundamentais, “de questões estruturais como a reforma agrária e a desconcentração e distribuição de riqueza, condições indispensáveis para a diminuição da

desigualdade” (CORTIZO, 2015, p. 450). Afora isso, as políticas sociais demandam de significativa conexão entre si, pois atualmente cada política se apresenta isoladamente produzindo diferenças entre os indivíduos na conquista de seus direitos.

Para Abranches *et al.* (1987), a política social sinaliza o viés político dos encadeamentos econômicos. A associação característica, determinada pela confluência real de forças, de fomentos à acumulação e ao desenvolvimento, meios para o provisão de recursos de manutenção aos mais pobres e práticas redistributivas almejam atingir determinado nível de equidade. As opções políticas são impactadas pelas conjunturas cíclicas na economia e pelo estágio de desenvolvimento são mais perceptíveis e geram a ideia de que seus articuladores são reféns de deliberações inevitáveis; de que há apenas uma maneira de solucionar o impasse e, por isto, que o cuidado às necessidades sociais básicas deve ser preterido, sob a alegação de falência econômica e descontrole inflacionário. “Sofisma e ilusão. O padrão de desenvolvimento comporta diferentes soluções: não é mais que a síntese econômica-política geral do balanço final entre meios de acumulação e utilidade social” (ABRANCHES *et al.* 1987, p. 10).

Nos contextos de escassez, onde não existem recursos suficientes e não se disponha de nível relevante de justiça distributiva, a efetivação de metas de acumulação compreende privações no consumo individual, no consumo coletivo e possibilita, conforme de correlação de poder presente, decretar consideráveis carências aos desprovidos de recursos próprios de manutenção (ABRANCHES *et al.*, 1987).

A política social media a lacuna originada das discrepâncias na distribuição em prol da acumulação e contra a satisfação de necessidades sociais básicas, bem como no incremento da igualdade. A ação social do Estado, embora com objetivos diferenciados, diz respeito a promoção da justiça social com a busca de equidade que se faz comumente sob a forma da garantia e promoção dos direitos sociais e cidadania, bem como ao combate à miséria em que a intervenção do Estado se localiza, sobretudo no campo definido sob escolhas políticas quanto ao modo e ao grau de correção de desequilíbrios sociais, através de mudanças setoriais baseadas em critérios de necessidade (ABRANCHES *et al.*, 1987).

O contexto histórico e a conjuntura social, política e econômica deparam-se com delimitação dos défices sociais e da iminência com que devem ser combatidos. A política social é balizada pelo padrão de acumulação, delineando meticulosamente o perfil de carência e a medida das viabilidades de transformação. Contudo, é a diretriz política que estabelece as alternativas possíveis de conduta e as linhas possíveis de mediação estatal. Este ponto é

importante, pois a atuação governamental repercute alternativas num campo de antagonismos. Sabendo-se que, em circunstâncias como estas os governos não são neutros, há os parcialmente justos, relativamente aptos a atender as urgências dos desprovidos, moderadamente resistentes às imposições das inclinações dos poderosos relutantes às transformações (ABRANCHES *et al.*, 1987).

Ratificando Abranches *et al.* (1987), acredita-se que sempre existem alternativas, pois são muitos os elementos viáveis de conciliação entre acumulação e privação social. As soluções surgem desta forma de um mecanismo de opções consecutivas que implica

[...] confronto, atritos, coalisões, pressões e contrapressões. São muitas as forças envolvidas: os segmentos sociais, os estamentos tecnoburocráticos do Estado, o Congresso, a presidência, os partidos, os sindicatos, os movimentos sociais, os especialistas e, não raro suas corporações. É esse processo que define em cada momento, como será a política social, que prioridades elegerá, qual será sua relação com a política econômica, qual a amplitude de seu alcance. (ABRANCHES *et al.*, 1987, p. 11)

Na área social, quando a nova política tiver caráter redistributivo, ou seja, abarcar o deslocamento de auxílios ou fundos de um grupo para outro de um programa para o outro, de uma área para outra, é mais comum que haja contenda, acarrete resistência ideológica ou total. Moldam, conseqüentemente, uma forma específica de políticas na qual os avanços despontam paulatinamente; reivindicam numeroso estudo de validação, tanto para certificar a concretude de necessidades a serem sanadas, quanto para fundamentar a existência de escolhas, com suporte de fatos e dados. As alternativas viáveis para serem executadas necessitam de muita convicção, seja em conformidade ao grupo decisório e seus superiores, seja fora dele, na procura de colaboradores e afiliados. Seja qual for o caminho possibilitará contestação política, ideológica ou técnica e é capaz de conduzir “a audiência, debates, discussões e toda série de manobras protelatórias”. Por conseguinte, as mudanças tendem a aflorar de processos deliberativos lentos e intrincados (ABRANCHES *et al.*, 1987).

É preciso considerar, conforme Abranches *et al.* (1987), que as opções políticas mesmo que concretamente fundamentadas em avaliações técnicas permanentemente implicam julgamento de valor. A análise entre carências e predileções é dúbia, mesmo que se escolha uma gama nítida de necessidades a serem corrigidas, se fixem critérios de conciliação no âmbito das exigências da acumulação e dos clamores da sociedade, existe um vasto limite de discordância a respeito do quanto desses déficits é incumbência do Estado suprir e em quais circunstâncias.

Encontram-se divergências cruciais na análise, pelos diferentes sujeitos sociais, do que é legítimo ou coerente. Há os indivíduos que julgam acumular um *pecado capital*, um paradoxo, bem como existem “aqueles que acreditam ser a pobreza outro nome para a vagabundagem. Entre esses dois extremos cabe de tudo, de socialistas a keynesianos, até liberais-reformistas” (ABRANCHES *et al.*, 1987, p. 13).

A política social abarca, obrigatoriamente, ingerências alheias ao mercado, por isso, não pode estar subordinada a predileções estabelecidas pelo regulamento de preços, tão pouco pode ser pensada, em seu êxito, por parâmetros do mercado. Caso isso ocorra, Abranches *et al.* (1987) afirma: “privatiza-se, deslocando-se o foco de seus objetivos e comprometendo-se o qualificativo que o torna específico: o ser voltado para o social” (p. 13). A política social, como atividade pública, condiz com um conjunto de concessão unilateral de fundos e recursos ante diferentes especificidades, transgredindo, desta forma, o nexos mercantil, que prevê transferências mutuas. A via de mão única, ou a parcialidade, fundamenta-se na circunstancia de o processo social originar incontáveis casos de sujeição, que devem ser reparados, legalmente, por meio da atuação do Estado.

Inúmeras das incapacidades de gerir a própria vida, para além da vontade individual, resultam de condições alheias ao indivíduo e ligadas à prática coletiva de reprodução da vida social – contrariando a teoria liberal de justiça. E, distintas contingências dizem respeito ao ciclo de vida dos sujeitos, portanto não podem ser controlados individualmente ou pelo coletivo. Outras, por fim, são definidas por eventualidades, onde a autoria é irreivindicável. Quaisquer dessas urgências fundamentam a ingerência unilateral do Estado, como proteção tangível da execução dos direitos sociais dos cidadãos, em proporção aos quais existe nítida compensação de deveres sociais (ABRANCHES *et al.*, 1987).

De acordo com o autor supracitado, é a incumbência política, firmada na atividade estatal, que determinará se a política social apenas refletirá e ratificará o que está posto, ou seja, manterá o *status quo* ou será uma real ferramenta de transformação social. Há, contudo, uma série inexorável de direitos prerrogativas indiscutíveis, quer no que se refere ao enfrentamento das diferentes configurações mais extremas de pobreza, quer no que se refere à preservação das exigências mínimas de vida. “São conquistas inalienáveis do processo civilizatório e a ele estão inextricavelmente associados” (ABRANCHES *et al.*, 1987, p. 14).

A maior parte dos países industrializados adota uma política social, que procura, fundamentalmente, remediar as mazelas, os gastos sociais, as sequelas cruéis, decorrentes de práticas essenciais à acumulação, de outras políticas públicas e do respectivo progresso que, ao

suscitar alterações, pode conduzir determinados grupos a estados de dependência (ABRANCHES *et al.*, 1987).

Esses países contam, na atualidade, pelo menos com programas que assegurem integralmente reparações à ausência de renda decorrente de situações distintas como: velhice, invalidez, viuvez, doença, maternidade, acidentes de trabalho, desemprego e crescimento familiar. Conforme Abranches *et al.* (1987), essas reparações são um direito universal, ainda que se proponha a garantir situações mínimas de manutenção àqueles que, ao passarem por essas circunstâncias, em sua maior parte inevitáveis, deixam de ter a capacidade de garantir uma renda que satisfaça suas necessidades em um nível mínimo de independência.

É aí que se dá a intersecção entre a política social, como garantia universal de padrões mínimos de vida, e a política de redução da pobreza, que objetiva retirar da condição de miséria aqueles que sequer conseguiram alcançar esse piso básico, destituídos que são dos meios elementares de sobrevivência”. (ABRANCHES *et al.*, 1987, p. 14)

A política social como dever imutável do Estado apresenta duas expressões diferenciadas. Uma expressão focada para aquelas necessidades que definem a perda de condições dos sujeitos de alcançar recursos mínimos para sua subsistência, por via de regra permanente e irreparável, por exemplo, a velhice e a invalidez. A outra expressão abrange situações temporárias, coletivas ou individuais. As coletivas se referem as adversidades relacionadas as flutuações da atividade econômica, por exemplo, o desemprego temporário. As individuais se originam da inaptidão individual transitória, ocasionada por enfermidade ou acidente, etc.

Conforme Abranches *et al.* (1987, p. 15), “a política de combate à pobreza estruturalmente enraizada tem natureza distinta”. Sua finalidade é extinguir a privação, num período determinado, incluindo os desprovidos aos limites satisfatórios a vida social e corrigindo, neste ínterim, as privações prevalecentes que colocam em ameaça a subsistência e o bem-estar desses indivíduos. É uma política peculiar tem validade delimitada, ainda que estenda, mescla ações sociais reparadoras, perspectivas das políticas sociais permanentes e princípios da política macroeconômica e setorial, especialmente nas áreas fiscal, industrial, agrícola e do emprego. É parte de ingerência social do Estado, em inúmeras situações se sobrepõe às políticas sociais, mas tem característica própria, uma lógica e um mecanismo próprio.

Nem ações macroeconômicas em seus fracionamentos reais, nem políticas sociais de viés convencional atingem as estruturas mais perscrutadas de miséria. Os sujeitos em condição

de completa privação estão confinados em um conjunto de carências, provenientes do inerente funcionamento da ordem social e econômica, que baliza suas possibilidades concretas de obter condições que os retirem da miséria.

Ressalta-se também que a política social deve ter como finalidade a universalização. Abranches *et al.* (1987) afirmam que a política social é a instrumentalização de direitos garantidos pelo Estado a todos os cidadãos que eventualmente venham a experimentar os impactos das eventualidades por ela amparada. Diferentemente da política social, as políticas de erradicação da pobreza absoluta são seletivas. Criam uma discriminação positiva, especificando como seus beneficiários somente os sujeitos que estejam na situação de paupérie, normalmente determinada em referência a uma faixa de renda mínima ou à presença simultânea, insistente e intensa de uma sequência de privações fundamentais.

Conforme Abranches *et al.* (1987) é necessário dizer ainda que:

[...] embora tanto a política social, quanto os programas de erradicação da pobreza possam ter efeitos redistributivos, não se confundem com políticas de redistribuição ou desconcentração da renda. Estas conformam outro e diverso conjunto de ações públicas, com outro instrumental de intervenção, objetivos e metas também diferente. (p. 15)

É importante ressaltar, conforme discorre Cortizo (2015), que as políticas sociais firmadas no enfrentamento e no antagonismo, são capazes de atender ao projeto democrático participativo ou ao projeto neoliberal, dependendo da idealização com que sejam engendradas, materializadas em leis, efetivadas, examinadas e verificadas. “Depende de serem concebidas como arena de disputa ou como simples paliativo residual das consequências inelutáveis do capitalismo” (CORTIZO, 2015, p. 450).

Cortizo (2015) expõe que a representação e a participação popular, no caso da história política brasileira, evoluíram em diferentes períodos. A configuração de participação abalizada em todas as leis constitucionais anteriores a Carta Magna de 1988 foi a representativa liberal por meio de partidos políticos. A partir da Constituição Federal de 1988, aflora a perspectiva de modelos de participação inovadores, entretanto o processo de despolitização já estava estabelecido de tal forma que a emancipação política, tanto partidária quanto ideológica, passou a ser requerida como um *valor* em quase todas as esferas participativas, “desde as organizações estudantis até os movimentos sociais, passando pelas associações das mais diversas áreas da sociedade civil” (p. 452).

Cortizo (2015), fundamentada em Oliveira (2010), afirma que a partir do ano de 2003 com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República do Brasil inicia-se

uma nova composição das relações sociais. Para explicar essa nova composição utiliza o conceito do autor de *hegemonia às avessas*, que alude a uma hegemonia na perspectiva gramsciana da sentença, reiterando o descaso pela política, que descarta o conflito de classe, que despolitiza o problema da pobreza e da desigualdade que, finalmente, invalida as esquerdas uma vez que toda crítica é reconhecida como sendo de *direita*.

Ainda apoiada em Oliveira (2010), Cortizo (2015) explica que a atual soberania arrevesa as definições gramscianas, dando a impressão de que os dominados dominam, visto que viabilizam a “direção moral” e, inclusive, estão à frente de organizações estatais, de forma direta ou indireta, bem como das grandes companhias do Estado. Eles identificam-se como sendo os próprios capitalistas, uma vez que os grandes fundos de pensão das estatais são o centro do novo sistema monetário do Brasil e custeiam intensamente a dívida interna pública. Vivencia-se uma diferente forma de dominação, onde os dominados operam a “revolução moral”, tais como, o insucesso do apartheid na África do Sul e a eleição de Lula e o Bolsa Família no Brasil que se converte e se subverte em rendição frente a especulação descomedida. Assim a aquiescência se metamorfoseia em seu inverso, ou seja, não são mais os dominados que concordam com a sua exploração, são os dominantes que permitem em tornar-se politicamente guiados pelos dominados, com o requisito de que a “direção moral” não rebata o modelo de exploração capitalista.

Esta despolitização contribui a produzir e reproduzir a hegemonia dos grupos dominantes em nível das instituições jurídico políticas da representação formal (todos os órgãos legislativos em todos os níveis), e a separação entre as organizações populares e a política partidária, perdendo-se a dimensão da necessidade da participação popular também nos espaços representativos onde são definidas as *regras do jogo* (as regras formais do sistema representativo e participativo, e as regras materiais que estabelecem as condições objetivas em que funcionam as regras formais), as leis que reconhecem ou retiram direitos e as condições materiais que permitem ou inviabilizam os direitos através das políticas sociais. (CORTIZO, 2015, p. 452)

A definição de democracia nas condições tratadas, a partir dessa visão, se respalda no alargamento da ideia de política, e fundamenta-se em um processo interligado de esferas de ingerência dos cidadãos nas deliberações que lhes interessam e de direção da atividade do governo. Contudo, na prática brasileira, carece também de basear-se em uma nova abordagem da democracia representativa e de suas diretrizes, senão, a participação popular permanecerá restrita no seu propósito.

Cortizo (2015), apoiada em Baratta (2011), afirma que no enfoque gramsciano a articulação da hegemonia é fundamental para a construção da estrutura democrática de uma sociedade, porém, não é possível haver uma luta hegemônica benéfica e fecunda, princípio da política, que a autora afirma ser hoje: de uma cidadania ativa, sem a sua contrapartida na luta social.

3 PERSPECTIVAS SOBRE A POLÍTICA SOCIAL E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PRODUÇÃO DE AUTORAS DO SERVIÇO SOCIAL

Dando continuidade ao nosso objeto de estudo apresentamos as perspectivas teóricas do Serviço Social brasileiro sobre as políticas sociais, e em particular sobre a política de assistência social. Nesse sentido, podemos localizar diferentes abordagens como as de Potyara Amazoneida Pereira Pereira², que observa a importância de refletir sobre a natureza antagônica da política social, pois afirma que é mediante essa natureza antagônica que as políticas sociais podem atender tanto as demandas das classes trabalhadoras quanto aos anseios das classes dominantes; Elaine Rossetti Behring³ juntamente com Ivanete Boschetti⁴, analisam a política

² Possui graduação em Serviço Social (1965) e em Direito (1974). É mestre (1973-1976) e doutora (1982-1987) em Sociologia pela Universidade de Brasília e tem pós-doutorado em Política Social pela Universidade de Manchester/Grã-Bretanha (1991-1992). Foi professora auxiliar e assistente da Universidade Federal do Pará (1966-1968), assistente, adjunta e titular da Universidade de Brasília (1971-1993/2005-2010) e visitante da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (2000-2002). Atualmente é pesquisadora colaboradora da Universidade de Brasília, liderando o Grupo de Estudos Político-sociais – POLITIZA, registrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq. É professora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB e pesquisadora (vice coordenadora) do NEPPS/CEAM/UnB e do CNPq (nível 1A). Possui experiência nas áreas de Serviço Social e Políticas Públicas, trabalhando principalmente com os seguintes temas: política social, necessidades humanas, questão social e direitos de cidadania. Em 1º de outubro de 2012, foi-lhe outorgado o título de professora emérita da Universidade de Brasília.

³ Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1987), mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1993) e doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002). Foi presidente da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), na gestão 2009-2010 e do Conselho Federal de Serviço Social (1999-2002). Foi Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da UERJ entre 2012 e 2016. É professora associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, no Departamento de Política Social da Faculdade de Serviço Social, onde coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social, que faz parte do Programa Pensamento Social na Realidade Brasileira e América Latina – Centro de Estudos Octavio Ianni, também coordenado pela professora. Realizou pós-doutorado em Sociologia e Ciência Política na Universidade de Paris VIII, CRESPPA - CSU em 2011-2012, com apoio da CAPES. É pesquisadora 1D de Produtividade do CNPq. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Fundamentos do Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: Serviço Social, política social, orçamento público, seguridade social e trabalho, crítica da economia política.

⁴ Graduada em Serviço Social pela Universidade Católica Dom Bosco (1985), mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (1993), doutora (1998) e pós-doutorado (2012) em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. Foi docente do Departamento de Serviço Social e Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília entre 1996 e junho de 2018. Atualmente é Professora Titular da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS/UFRJ) desde junho de 2018, ministrando disciplinas na graduação e pós-graduação em Serviço Social. Foi Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST/UnB) entre 2000 e 2018 e atualmente é vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas Marxistas sobre Política Social (GEMPS/UFRJ) e integra o NEPEM/UFRJ (Núcleo de Estudos Marxistas). Realiza pesquisas na área de Políticas Sociais e Serviço Social, com ênfase em formação profissional, trabalho, seguridade social, assistência social, proteção social, direitos sociais e orçamento público. Autora de vários livros e dezenas de artigos sobre política social, seguridade social e trabalho e Serviço Social.

social a partir da perspectiva crítico-dialético de Marx, considerando as políticas sociais como um processo social em disputa pelas diferentes classes sociais; Aldaiza Oliveira Sposati⁵ pondera sobre as políticas sociais, dentre elas a política de assistência social, como uma prática com variados direcionamentos resultante do confronto de interesses contraditórios de classes antagônicas. A autora faz questionamentos sobre a real possibilidade de garantia de direitos no interior da política de assistência social; Maria Carmelita Yazbek⁶ aborda o tema da política social analisando seu papel ambíguo na concepção de acomodação das relações entre Estado e

Pesquisadora 1B do CNPq. Presidenta da ABEPSS na gestão 1999-2000. Vice Presidenta do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) na gestão 2005-2008 e Presidenta na gestão 2008-2011.

⁵ Pós-doutoramento pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra sob supervisão de Boaventura Souza Santos (1992). Professora titular do corpo permanente da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, onde coordena o NEPSAS – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Mestre e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Desenvolve disciplinas em stricto sensu em unidades de ensino em Portugal e Argentina. Consultora de órgãos internacionais: UNESCO e UNICEF. Autora de vários livros e artigos sobre políticas sociais em especial no campo de proteção social. Conhecimento teórico e prático em Política de Proteção Social, com ênfase em assistência social, gestão pública, gestão municipal, gestão social. Formação em gestão urbana aplica-se em estudos sócio territoriais, métricas territoriais, processos de exclusão/inclusão social. Gestora pública municipal ocupando o cargo de Secretaria Municipal na cidade de São Paulo em: Administrações Regionais (1989/1990); Assistência Social (2002/2004). Vereadora da Cidade de São Paulo por 3 mandatos consecutivos (1993-2004). Conselheira da Cidade de São Paulo (2013-2016).

⁶ Mestrado (1977) e doutorado (1992) em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-doutoramento no âmbito de ciências políticas pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo – USP, na temática: Fundamentos Políticos das Ideias Contemporâneas (2001). Atualmente é professora do programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na área de Fundamentos Teórico- Metodológicos do Serviço Social, membro do Conselho Científico e Acadêmico da Faculdade de Serviço Social da UNLP – Argentina. Foi professora visitante do Instituto Superior João Paulo II de Luanda Angola e da Universidade Lusófona do Porto. Pesquisadora 1 A do CNPq. Participa atualmente de três grandes pesquisas: 1 – na PUCSP em um PROCAD – Programa de Cooperação Acadêmica financiado pela CAPES, envolvendo a PUCSP, a Universidade Federal do Maranhão e a PUC- RS; – Esse PROCAD está desenvolvendo uma pesquisa sobre o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social no país; 2 – É membro da equipe de pesquisa financiada pelo CNPq, coordenada pelas professoras Marilda Iamamoto e Claudia Monica dos Santos, sobre "O Movimento de Reconceituação do Serviço Social em América Latina (Argentina, Brasil, Chile e Colômbia): determinantes históricos, interlocuções internacionais e memória", participando do subprojeto sobre Os movimentos contestatórios no Serviço Social europeu e norte americano no período de 1960/1980; 3 – Pesquisadora do Projeto financiado pela FAPESP: Serviço Social e América Latina: tendências teóricas atuais. Esse projeto envolve as Universidades: UNESP, UNIFESP e a PUCSP em São Paulo e a UNB e a UFTM fora de São Paulo. Tem experiência na área de Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: Serviço Social, política social, assistência social e pobreza. Membro do conselho editorial de diversos periódicos relacionados a área. Como Escenários (La Plata), Revista Katálysis, Temporalis (Brasília), Serviço Social e Sociedade (ed. Cortez), Interações (Coimbra), dentre outras. Foi Consultora da Fundação das Universidades Portuguesas – FUP, na qualidade de Avaliador Externo do Ensino de Serviço Social em Portugal onde foi professora visitante do Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, do Instituto Superior Miguel Torga em Coimbra e do Instituto Superior de Serviço Social do Porto. Consultora do Curso de Serviço Social do Instituto Superior João Paulo II em Luanda, Angola.

sociedade civil e por fim Ana Elizabete Mota⁷ que observa em sua pesquisa que, as políticas de seguridade social brasileiras adotam a perversa posição de resignarem-se a uma unidade contraditória, uma vez que atendendo aos interesses do mercado, centraliza sua ação em políticas assistenciais fragmentadas e condicionantes.

As autoras – que são referências reconhecidas no tema das políticas sociais no Brasil – apresentam semelhanças no que se refere às origens das políticas sociais no Estado capitalista, porém também apresentam importantes diferenças na avaliação das possibilidades transformadoras das mesmas. A seguir apresentaremos brevemente cada abordagem assinalando as semelhanças e diferenças.

3.1 POTYARA AMAZONEIDA PEREIRA PEREIRA

A autora Potyara Amazoneida Pereira Pereira, em seu artigo *Política social contemporânea concepções no contexto da crise capitalista* (2013), ressalta a relevância de considerar a essência contraditória da política social, uma vez que é através dessa essência que a mencionada política pode responder as solicitações e necessidades sociais dos espoliados, ao mesmo tempo em que é tomado pelo capital atendendo os anseios da classe dominante.

A referida autora ressalta também “que a política social não é *unívoca*, isto é, não é idêntica em todos os tempos e lugares” (PEREIRA, 2013, p.17); a política social, dentre ela a política de assistência social, tem a possibilidade de servir tanto ao trabalho quanto ao capital, em nenhum momento deve ser considerada um recurso reservado somente à classe dominante. Pelo contrário, os subalternos da mesma forma podem ter acesso às políticas sociais, contanto que se organizem, e, com as armas políticas adequadas e confrontem as forças dominantes.

⁷ Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (1976), tem mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (1984), doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995) e pós-doutorado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003) e no SOCIUS/ISEG da Universidade Técnica de Lisboa, em 2012/2013. Pesquisadora 1A do CNPq na área do Serviço Social. É Professora Titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco e desenvolve atividades de ensino, pesquisa e orientações de trabalhos de conclusão de curso em nível de Graduação e Pós-graduação (Mestrado e Doutorado). É membro de Associação Científica internacional, ex-presidente da ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (2007/2009) e da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (2005/2006). Participa de conselhos editoriais de várias revistas da área e de áreas afins, Revista *Katálysis* (1414-4980), *Presença ética* (1676-1146), *Outubro* (São Paulo) (1516-6333), *Serviço Social e Sociedade* (0101-6628), *Praia Vermelha* (UFRJ) (1414-9184), *Em Pauta* (Rio De Janeiro) (1414-8609). Possui livros publicados na área de Serviço Social, tanto individuais como em coautoria, além de experiência profissional. A área temática sobre a qual vem desenvolvendo seus estudos e pesquisas é Trabalho e Serviço Social, tendo como subáreas do conhecimento: trabalho e proteção social, trabalho e formação profissional, capitalismo contemporâneo e mundo do trabalho.

A partir desta análise, é possível compreender que a política social é permeada pelos padrões antagônicos que a conduzem em diferentes contextos históricos. Diante disto, essa política não está isenta de ser mergulhada no antigo, mas restaurado, confronto entre *direita* e *esquerda*, tanto na sua elaboração, quanto na prática, e de ser pleiteado por ambas disposições (PEREIRA, 2013).

Recordar-se que no século XIX, muitos dos avanços sociais obtidos pela classe trabalhadora inglesa, sob domínio brutal de uma burguesia industrial em evolução, representaram conquistas significativas dos movimentos de esquerda. Do mesmo modo, recordar-se, que ainda no século XX, o sistema de seguridade social instituído na Alemanha pelo conservador Otto Von Bismarck, foi um empreendimento dos movimentos de direita em oposição aos movimentos socialistas que estava em efervescência naquele país (PEREIRA, 2003).

Pereira (2013) acredita que a mobilização de classe é a fundamental causa dos avanços sociais conquistados no contexto do capitalismo. Segundo a autora, as classes sociais são os essenciais impulsionadores para a transformação política, uma vez que, “são as correlações e equilíbrios de forças produzidas por elas que determinam a distribuição de bens, serviços e direitos” (PEREIRA, 2013, p. 18). Ademais, é através da mobilização de classe e da correlação de forças que a política social se configura cada vez mais como um instrumento capaz de refrear os prejuízos sociais do sistema capitalista. Corroborando com Mishra (1989) e Esping-Anderson (1991) Pereira (2013) acredita que, caso as políticas sociais se incorporem aos direitos de cidadania, elas instituirão aspectos de poder estratégicos para a classe trabalhadora e obstáculos essenciais para pressionar as barreiras da tirania das classes dominantes.

Daí a justeza da observação de Mishra: onde as classes trabalhadoras foram mais organizadas, mobilizadas e combativas, as políticas sociais concretizaram muito mais direitos do que onde essa capacidade trabalhista inexistiu ou foi fraca. (PEREIRA, 2013, p. 18)

A referida autora afirma que a política social em vigor mundialmente vem sendo apropriada pelas forças dos movimentos de direita, uma vez que, na atualidade está adequado e submetido a ideologia neoliberal dominante. Por conta disto, a autora aponta como tendência da política social contemporânea a *direitização*.

Pereira (2013) compreende a *direitização* como a subordinação da política social ao exponencial poder do capital sobre o trabalho e da habilidade daquele de ditar os termos das necessidades pessoais e sociais. O seu objetivo ante a intervenção expressa do capital, não é

mais qualitativo e variado, do mesmo modo que são as reivindicações e carecimentos das pessoas e grupos, se transformando em objetivos quantitativos e singulares, em conformidade com as necessidades do capital, que se sintetizam na ampliação e na otimização do lucro – exigência fundamental para conservação do sistema capitalista. Este é o propósito essencial do capital, para o qual a abrangência extingue todos os princípios humanos, transformando tudo em mercadoria ou em moedas de troca, repleto de lucro. Neste sentido, a política social se contrapõe com o propósito de bem-estar viabilizados, segmentadamente, pelo mercado, que atende somente quem pode pagar. No entanto, por não conseguir superá-los, a política social ajusta-se à posição residual que lhe é determinada, junto a classe subalterna, de amenizar os sofrimentos gerados pela escassez de sua qualidade de cidadãos.

Entretanto, isso não constitui uma fatalidade. Pelo fato de a política social ser um processo complexo e internamente contraditório – e não um sistema, um ato formal de Estado ou de governo, uma receita técnica ou uma mera resposta política – ela pode mudar de tendência e ser colocada a serviço do *trabalho* na sua luta constante contra o *capital*. Tudo vai depender do impacto das mudanças estruturais em curso sobre os rumos da história; do regime político vigente; da organização e movimento da sociedade e da correlação de forças em presença. Donde se conclui que a *direitização* da política social teve e continua a ter o aval (consentido ou não) de grande parte da sociedade. (PEREIRA, 2013, pp. 19-20)

Outra tendência da política social destacada por Pereira (2013) que vem se despontando no mundo capitalista desde a passagem do regime de produção e regulação fordista até o regime denominado *pós* ou *neofordista* é a transformação do *welfare* pelo *workfare*, ou dito de outra forma, “da política social incondicional, baseada no *direito*, pela política social condicional, baseada no *mérito* ou na ética capitalista do trabalho” (p. 20).

Neste sentido, o objetivo fundamental da política social vem sendo o de fazer com que seu usuário financie de algum modo pelo benefício recebido, ou então que esse usuário entre para o mercado de trabalho, independente da qualidade do trabalho, e para atividade de geração de renda, para se autoprover. Dedicar-se, assim, a uma predisposição “à *comercialização, contratualização e laborização* da política social ” (PEREIRA, 2013, p. 20), na qual pode observar-se ampla aceitação dos setores da sociedade, seja nas sucessivas alusões moralistas, que afirmam que as políticas sociais como direito estimulam a vagabundagem, seja na ampliação no esforço dos governos de dar compensação, de natureza meritocrática, a essas menções, produzindo condicionalidades cada vez mais severas, antissociais e discriminatórias.

Cabe ressaltar, que diante dos avanços neoliberais e da crescente precarização das políticas sociais na sociedade contemporânea, a autora identifica três máximas principais

presentes nos ajustes estruturais da gestão neoliberal dessas políticas que são: *focalizar*, *privatizar* e *descentralizar* (PEREIRA, 2013).

Para Pereira (2013), *focalizar* significava reduzir a política social, principalmente, a assistência social às parcelas mais pobres dos cidadãos. Conseqüentemente, a política social determina quem pode e quem não pode acessar benefícios e serviços baseado no *merecimento* em oposição ao *direito* à assistência pública, que, “por ser pública, deveria ser universal e comprometer a todos” (p. 24).

Privatizar significa para a autora converter bens públicos, como por exemplo saúde e educação, em propriedade privada; ou ainda deslocar a administração e a realização de serviços públicos à iniciativa privada. Outra forma de privatização é a “incorporação no serviço público de técnicas gerenciais das empresas privadas que valorizam a relação custo-benefício, fornecedor-cliente e primazia dos meios em detrimento dos fins” (PEREIRA, 2013, p. 24).

Finalmente, *descentralizar* significa, para Pereira (2013), deslocar do âmbito federal para as estaduais e municipais e para organizações privadas atribuições governamentais que precisariam ser conjuntas, afora de “confundir descentralização com a segmentação do princípio da universalidade, desregulamentação da economia e flexibilização da seguridade social” (PEREIRA, 2013, p. 24).

Conforme mencionado pela autora anteriormente, estes são os aspectos dominantes da política social na atualidade, mas não são fatais, uma vez que a política social é um processo complexo e contraditório capaz de servir tanto a classe trabalhadora como a classe dominante, aspectos esses que são influenciados pela correlação de forças da sociedade.

3.2 ELAINE ROSSETTI BEHRING E IVANETE BOSCHETTI

Conforme Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti (2008), os conceitos de políticas sociais presumem invariavelmente uma compreensão teórico-metodológica, o que por sua vez tem vinculações com concepções políticas e pontos de vistas sociais de mundo variados. Neste sentido, todo estudo de processos e relações sociais, de fato, é imbuído de política e disputa de projetos societários, embora algumas concepções analíticas defendam o “mito da neutralidade científica” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 25).

A política social segundo as autoras supracitadas, é um processo social indicador da interação de um conjunto muito importante de “determinações econômicas, políticas e culturais”, ao mesmo tempo em que está envolto pela orientação ideológica “do mundo da

pseudocriticidade”⁸ (BEHRING & BOSCHETTI, 2008 p. 25). De tal maneira, frequentemente, a discussão a respeito da política social vem a ser profundamente descritivo, com uma quantidade excessiva de dados técnicos cuja complicada compreensão exige a análise fatigante de suas razões e inter-relações, e das causas econômicos-políticas implícita aos dados. Essa é uma estratégia que despolitiza a questão, conduzindo-a para uma perspectiva instrumental e técnica, e retirando as tensões políticas e societárias que evidenciam a definição e a abrangência das políticas sociais. Outro debate recorrente sobre políticas sociais e, considerado pelas autoras, tão empobrecido, quanto o primeiro, é o que analisa essas políticas na perspectiva prescritiva, onde não se discute a política social como ela é, mas sim como ela deve ser, priorizando o projeto do pesquisador à análise da realidade. Esse modelo de análise, de acordo com as autoras, impede o conhecimento mais profundo da política social, bem como a definição de estratégias consistentes definidos por uma parcela dos sujeitos políticos implicados.

Para analisar a política social, Behring e Boschetti (2008) irão partir da perspectiva crítico-dialético de Marx, pois acreditam que as potencialidades metodológicas da teoria social do referenciado teórico, bem como do marxismo contemporâneo produz a melhor reflexão sobre o tema. As autoras afirmam que, “o método crítico-dialético traz uma solução complexa e inovadora do ponto de vista da relação sujeito-objeto: uma perspectiva relacional, que foge ao empirismo positivista e funcionalista e ao idealismo culturalista” (p. 36).

E reiteram:

A análise das políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques restritivos ou unilaterais, comumente presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações. As análises pluralistas, por exemplo, habituadas ao racionalismo tecnocrático fortemente inspirados em Weber, na maioria das vezes, limitam-se a discutir sua eficiência e eficácia na “resolução de problemas sociais” sem questionar sua (im)possibilidade de assegurar justiça social e equidade no capitalismo. Tal abordagem não consegue ir além da demonstração da conquista dos direitos na sociedade burguesa, sob a égide da expansão das políticas sociais. (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, pp. 36-37)

Em outra esfera analítica, desde os estudos de Marx acerca da legislação fabril inglesa, até os trabalhos mais atuais na área marxista, principalmente a partir de 1970, questiona-se o aparecimento e o desenvolvimento das políticas sociais na composição da acumulação

⁸ Kosik (1986), referenciado por Behring e Boschetti (2008, p. 25), afirma que o mundo da pseudocriticidade precisa ser destruído para que possamos ir além das suas manifestações fenomênicas, para em seguida reconstruí-lo no nível do pensamento com toda a sua riqueza.

capitalista e da luta de classes, com a expectativa de manifestar suas limitações e suas possibilidades (BEHRING & BOSCHETTI, 2008).

Esse campo, porém, não é homogêneo, e certos autores dessa tradição teórica também limitam os estudos das políticas sociais a explicações unilaterais e empobrecidas. São representações de análises unilaterais na esfera da política social que determinam o surgimento das políticas sociais como ações específicas do Estado para atender as demandas da sociedade e assegurar a hegemonia ou, em outra visão, explicam sua aparição unicamente como consequência da luta e pressão da classe trabalhadora. Nas duas análises prevalece a interpretação de que o Estado é uma esfera pacífica, isento de interesses e luta de classe. Também é comum, nessa direção, encontrar interpelações que, ao estudar os impactos das políticas sociais, as consideram somente como funcionais ao capital, tanto sob enfoque econômico quanto política (BEHRING & BOSCHETTI, 2008).

Pelo aspecto econômico, as políticas sociais evocam o papel de atenuar os gastos da reprodução da força de trabalho e aumentar a produtividade, assim como conserva elevados os níveis de demanda e consumo, em tempos de crise. Pelo aspecto político, as políticas sociais são percebidas como dispositivos de cooptação e validação do sistema capitalista, pelo caminho da adesão da classe trabalhadora ao sistema (BEHRING & BOSCHETTI, 2008).

As autoras referenciadas ressaltam que essas perspectivas não são totalmente errôneas, uma vez que, as políticas sociais evocam realmente essas conformações. No entanto, são insuficientes e unilaterais visto que não analisam de forma eficiente os antagonismos característicos aos processos sociais e, à vista disso, não identificam que as políticas sociais podem ser cruciais na agenda de lutas da classe trabalhadora e no seu dia a dia, quando obtém benefícios para os trabalhadores e impõe restrições aos ganhos do capital.

Marx, ao analisar as primeiras legislações fabris da Inglaterra no século XIX, reconheceu que essas legislações sociais, ao impor limites ao capital, representaram uma vitória da economia política do trabalho (Marx, 1984). Tal reconhecimento não pode induzir a uma mistificação das políticas sociais, que ademais não constituíram um processo social detidamente analisado por ele, por não estar generalizado no seu tempo. Contudo, pode-se considerar o capítulo de *O capital* sobre a jornada de trabalho e a legislação fabril como de fundamental importância para a apreensão desse tema. A análise marxiana mostrou claramente a importância das legislações fabris na superação da ordem burguesa, mas revelou seu caráter contraditória, suas multicausalidades e multifuncionalidades. (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 38)

O estudo de acordo com a perspectiva do método da crítica da economia política apresentado por Marx expressa-se, deste modo, em estabelecer e investigar “os fenômenos

sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva de totalidade como recurso heurístico, e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 38). Assim, de acordo com as autoras referenciadas anteriormente, a disposição histórica e social da política social precisa ser retirada do movimento dinâmico da sociedade burguesa. Portanto, nessa perspectiva, o sujeito, que é essencial nessa linha de análise, busca reproduzir no campo das ideias a dinâmica do objeto, retirando do objeto as suas particularidades e especificações, restaurando-o no plano das ideias como um importante conjunto de determinações que vão além das suas proposições imediatas.

Trata-se nessa análise, de um sujeito ativo, que investiga seu objeto buscando extrair dele o movimento do real. “Sujeito e objeto são historicamente situados e em relação, considerando a particularidade das relações sociais como objeto, de forma que não há nenhuma perspectiva de neutralidade” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 38).

A análise marxista determina-se, assim, por não se deixar iludir por interpretações e aparências superficiais presentes na realidade, buscando chegar à essência do fenômeno. Essa é a perspectiva apresentada pelas autoras para analisar a questão das políticas sociais, para elas as políticas sociais, “não podem ser percebidas apenas em sua expressão fenomênica. Buscamos captar o seu movimento essencial na sociedade burguesa, desde suas origens até os dias de hoje” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 39).

Para Behring e Boschetti (2008), todo o fenômeno social pesquisado, e aqui se incluem as políticas sociais como meios sociais inseridos na sociedade burguesa, precisa ser apreendido em sua complexa causalidade, tal como em sua complexa funcionalidade no contexto da totalidade concreta, como fundamento estruturante da realidade. A totalidade concreta é um conjunto heterogêneo que se compõe de um conjunto heterogêneo que se entrelaçam, é uma esfera antagônica de forças que dá vida e movimento à essa totalidade e uma dimensão de processo, com o que se compreende a dimensão da negação.

Apoiadas em Kosik (1986), Behring e Boschetti (2008) afirmam que a dialética da totalidade concreta não possui a finalidade de compreender todas as particularidades da realidade, na grandeza de seus aspectos e propriedades. Com efeito, os acontecimentos manifestam uma compreensão da realidade, são entendidos como acontecimentos de um todo dialético, ou seja, são determinados e determinantes desse todo, de maneira que não devem ser conceituados como acontecimentos isolados. Não devem ser conceituados e examinados como “átomos imutáveis, indivisíveis e indemonstráveis, ou seja, ao nos referirmos às políticas

sociais, estas não podem ser interpretadas como fatos em si, mas como partes estruturais da totalidade” (p. 41).

O pensamento que quer conhecer as políticas sociais em suas múltiplas dimensões e determinações não se contenta, portanto, com os esquemas abstratos de explicação, nem com as simples e evidentes representações de senso comum. Ele se esforça para desvendar o significado real das políticas sociais que se esconde sob o mundo fenômeno da aparência. Não considera as políticas sociais como produtos fixos, como objetos reificados (coisificados), como algo independente e a-histórico. Não aceita seu aspecto imediato e aparente. Ao contrário, esse pensamento utiliza o método dialético materialista que permite compreender e revelar que as formas reificadas se diluem, perdem sua rigidez e naturalidade para se mostrar como fenômenos complexos, contraditórios e mediados, como produtos da práxis social da humanidade. (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, pp. 42-43)

Neste sentido, a análise das políticas sociais precisa considerar sua complexa causalidade, os vínculos internos, as ligações entre suas variadas manifestações e dimensões. Sob a perspectiva histórica, é necessário associar a eclosão da política social às expressões da questão social que tem em si uma função determinante em sua gênese “e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 43).

Sob a perspectiva econômica é preciso constituir uma associação da política social com as questões estruturais da economia e suas implicações para as exigências de produção e reprodução de subsistência da classe trabalhadora. Isto é, correlaciona as políticas sociais às determinações econômicas que, em determinados momentos históricos, conferem uma especificidade ou um determinado aspecto ao capitalismo e às políticas sociais, adquirindo, desse modo, uma natureza histórica-estrutural (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 43).

Sob a perspectiva política, importa-se em confirmar e distinguir os posicionamentos adotados pelas forças políticas em conflito, “desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 43).

Essas três perspectivas (histórica, econômica e política) não devem e não podem ser compreendidas como fatos isolados que se excluem ou se complementam, mas devem ser entendidas sim como um elemento da totalidade, intensamente imbrincados e articulados. Um aspecto essencial e preceptor da análise é o conceito de que a produção é o cerne principal da vida e é inerente ao processo de reprodução, cujo a política social se insere “seja como estimuladora da realização da mais-valia socialmente produzida, seja como reprodução da força de trabalho (econômica e política)” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 43).

Nesse sentido, a teoria do valor-trabalho, cuja operação também é histórica e permeável à ação dos sujeitos – não é, portanto, uma espécie de respiração natural do capitalismo -, constitui uma ferramenta importante para pensar a política social, já que esta é uma mediação no circuito do valor. A condição/possibilidade de implementar políticas sociais relaciona-se aos movimentos da taxa de lucros e de extração/realização/apropriação da mais-valia socialmente produzida, à relação capital/trabalho, em sentido político e econômico, e que estão na origem dos grandes ciclos econômicos de estagnação e expansão do capitalismo. Tanto que sua articulação foi comemorada no pós-guerra, nos chamados anos perdulário, quando as classes dominantes não mais apontam para o pacto dos anos de crescimento e criticam os impostos excessivos para manter supostos privilégios. (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, pp. 43-44)

O estudo das políticas sociais ante a perspectiva dialética necessita cogitar certos princípios fundamentais para justificar seu nascimento e desdobramentos. Primeiro é necessário considerar a natureza do capitalismo, seu nível de desenvolvimento e as técnicas de acumulação prevaletentes. Depois é preciso considerar a função do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e por fim é preciso considerar a função das classes sociais. Por este ângulo Behring e Boschetti (2008) afirmam que não é possível explicar o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais sem entender sua vinculação com a política econômica e a luta de classes.

É condição *sine qua non* que se examinem as particularidades elementares da política econômica “como índices de inflação, taxas de juros, taxas de importação/exportação, distribuição do produto interno bruto nos orçamentos da política econômica e social, grau de autonomia do Estado na condução da política econômica”(p. 44), contratos assinados com organizações internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), nível de acumulação e concentração da recursos socialmente produzida, de maneira que se identifique as implicações sobre a constituição das políticas sociais (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 43).

No campo político, é indispensável apreender a função do Estado e a sua correlação com os interesses das classes sociais, especialmente no que diz respeito ao direcionamento das políticas econômicas e sociais, de modo a verificar que, ou se dá mais destaque aos investimentos sociais ou se favorece políticas econômicas.

Se trabalha na formulação, regulação e ampliação de direitos sociais, ou em seu detrimento; se dispõe de auto soberania nacional no estabelecimento de categorias e cobertura das políticas sociais ou se segue exigências dos organismos internacionais; se aplica recursos em políticas estruturantes de geração de emprego e renda ou se estimula e garante a soberania dos movimentos sociais; se visa a elaboração e execução de direitos que beneficia os

trabalhadores ou os empregadores. “Enfim, deve-se avaliar o caráter e as tendências da ação estatal e identificar os interesses que se beneficiam de suas decisões e ações” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 44).

Da mesma maneira, é essencial caracterizar as forças políticas que se constituem na esfera da sociedade civil e atuam na organização da política social, de maneira a reconhecer os sujeitos coletivos “ de apoio e/ou de resistência e determinada política social, bem como sua vinculação a interesses de classe” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 45).

Essas forças sociais podem situar-se tanto no âmbito dos movimentos sociais de defesa de trabalhadores, quanto no de defesa de interesses de empregadores e empresariado, bem como de organizações não governamentais que muitas vezes se autoproclamam “imparciais”, mas que, submetidos a uma análise mais minuciosa, acabam revelando seus interesses de classe. (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 45)

Existe ainda um aspecto cultural, que está vinculado à política, observando que os sujeitos políticos são carregados de valores e costumes de seu tempo. Se vincularmos as políticas sociais às estratégias de hegemonia, isso indica sua conformação a partir de uma orientação intelectual e moral, que está entrelaçado aos projetos societários com encadeamentos para a concepção e a legitimidade de certos padrões de proteção. “Exemplo disso é o período em que estamos vivendo, de retomada dos valores liberais, de responsabilização individual pela condição de pobreza, o que justifica ideoculturalmente a focalização das políticas sociais” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 45).

Esses princípios não são temas ou referências de análise, mas são apontamentos que auxiliam na identificação e compreensão da direção e do significado das políticas sociais e revelam tanto as diretrizes econômicas quanto as relações de poder, de controle e de ameaça, legitimados pelo poder estatal, que determinam os limites e o nível de bem-estar social. Em contrapartida são preceitos que “permitem observar as contradições e os movimentos objetivos e subjetivos que compõem esse processo e situar a política social no contexto dos projetos societários, em especial seu lugar na agenda contra-hegemônica dos trabalhadores” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 45).

Finalmente, Behring e Boschetti (2008) ressaltam que o método de Marx possibilita, através de uma análise crítica, desvelar as contradições presentes na sociedade burguesa, aspirando fomentar um projeto de transformação social. “Trata-se de um patamar de observação radicalmente crítico, e que não reconhece no mundo do capital nenhuma possibilidade de

conjugação positiva entre a sua acumulação e o princípio de igualdade” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 46).

Assim, visto que a política social é uma conquista da sociedade e a luta para sua conservação permanece essencial, ela não é caminho de solução da desigualdade que é inerente ao modo de produção capitalista, “baseado na exploração do capital sobre o trabalho, no fetichismo da mercadoria, na escassez e na miséria à abundância” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 46). O recente momento da história da humanidade tratou de acabar com a fantasia de Marshall (1967), que acreditava que as conquistas da cidadania conseguiriam se superpor à desigualdade. A ideologia neoliberal predominante na sociedade atual com sua solução militarista demonstra que houve uma espécie de retorno da desigualdade sobre a cidadania. “O que paradoxalmente atribuiu uma radicalidade inusitada à luta em defesa da cidadania, na qual se incluem os direitos sociais e humanos” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 46).

3.3 ALDAIZA DE OLIVEIRA SPOSATI

A professora Aldaiza de Oliveira Sposati (2002) em seu artigo a Assistência Social e a Trivialização dos Padrões de Reprodução Social questiona se os brasileiros que usufruem do programa de assistência social têm seus direitos amparados. No Brasil, a autora expõe a predisposição à particularização que a esfera de ação da assistência social se alicerça, divergente do constitucionalmente instituído à grande parcela da população brasileira.

A autora afirma que dentro da racionalidade particularista com que este espaço é compreendido e arquitetado faz com que se origine no seu interior um sistema, por influência de fatores externos, que fraciona as necessidades sociais coletivas em necessidades individuais. Desta forma, a esfera de ação da assistência social é despreendida do estudo dos parâmetros de reprodução social do sujeito, orientando-se não pela universalização de cuidados, mas sim pela relevância da necessidade como condição individual.

Assumir a aparência de uma forma “não mercantil” de distribuição de certos benefícios e serviços como expressão material de um sistema que se nega é entendido na cultura institucional como tácita manifestação de “assistencialismo”. Nesta apreensão, além de a necessidade social ser recortada como algo individual, aquele que a manifesta, o “assistido”, é penalizado por possuí-la e por ser “dependente” do serviço institucional. (SPOSATI, 2002, p. 26)

Para a autora, o âmbito da assistência social é o das disparidades sociais ou dos díspares e, para além disso, é uma maneira desigual de conceber retornos sociais. Porém, é

importante analisar o movimento dessa esfera, pois será que ela perante as demais áreas da política social viabiliza a transformação da condução discriminada da pobreza? A assistência social não modifica o caráter do vínculo riqueza-pobreza, por isso não é redistributiva, contudo, se constituiria distributiva como um serviço social?

Não há dúvida, para Sposati (2002), que a distribuição de riqueza é a maneira mais contundente de promoção da igualdade social.

Sposati (2002) afirma que assentir a assistência social como maneira de discriminação da incumbência a parcelas sociais, a perspectiva a ela imputada, não deve ser o da estagnação, mas deve ir além historicamente. Todavia, paradoxalmente, mesmo que a compreendendo como provisória, ela requer adquirir relevância como uma política social a ser suplantada.

Elevar a assistência social para além da ajuda expressa conceder-lhe o status de política social, ou seja, sistematizá-la como concepção universal. Ressalta-se que, não obstante possua um arranjo organizacional e orçamentário, a assistência social pública não se evidencia como uma política social enquanto “esta é conflito, oposição e contradição de interesses” (SPOSATI, 2002, p. 27).

A inexistência do diálogo político e a subjugação dos sujeitos que se beneficiam do serviço de assistência social suprimem o ideal do enfoque político, o conflito negociado, por um projeto tecnocrático. O cunho específico e circunstancial com que as ações dos serviços de assistência social são avaliadas e resolvidas delimita os pactos e acordos viáveis. Por não apresentar clareza do universo a ser atendido e dos caminhos para exercer tal atenção, não se capacita este campo com um fundamento essencial das políticas sociais, a universalização do acesso (SPOSATI, 2002).

O desafio da assistência social é constituir relações profundas entre usuário e fornecedor. Tal afinidade possibilita que os serviços sejam oferecidos com qualidade satisfatória e de maneira eficiente. Analisada com base nos movimentos populares consiste em um campo engendrado de ampliação dos movimentos sociais. Essa política é o espaço governamental que estabelece no Estado a admissão, mesmo que condicionalmente, dos déficits sociais das classes espoliadas. A competência da política social é, concomitantemente, ação de luta para que não seja sempre relegada a segundo plano e ação no sentido de transformar a qualidade e a quantidade de cuidado às carências dos mais pauperizados (SPOSATI, 2002).

Sposati (2002) propõe em seu artigo que a caracterização que fundamenta tradicionalmente a área da assistência social, seja destinada a outro conceito, o de distinção das peculiaridades territoriais e sociais do Estado brasileiro e das diferentes maneiras de assisti-las.

A autora acredita que existe um avanço possível na política de assistência social que necessita ser esmiuçado. E preciso ir para além de um serviço estagnado e banalizado.

Sposati *et al.* (2003) analisa a questão assistencial no contexto das relações sociais que qualificam a conjuntura brasileira e, nela, a atuação do assistente social, considerando como questão assistencial a justaposição das políticas governamentais por uma faceta assistencial nas respostas as questões sociais. As políticas sociais governamentais são compreendidas numa atividade com múltiplas direções consequente do enfrentamento de interesses antagônicos. O desinteresse pela força de trabalho no Estado brasileiro, como sendo um Estado burguês não é um movimento único dele, representa, em último caso, os interesses dos movimentos hegemônicos, manifestando esses interesses de classe antagonicamente.

Lucio Kowarick (1979), citado por Sposati *et al.* (2003), numa concepção trabalhada pelo estudioso, explica o processo que caracteriza o Estado “dependente” latino-americano, afirmando que o domínio é antagônico em dois patamares. Primeiramente, porque revela os pactos de classe ou de frações dominantes que não são análogas e que, por isto, retratam conflitos diversos que se estabelecem em fonte constante de pressão. Em segundo lugar, a dominação é contraditória também, e sobretudo, uma vez que o Estado anula as intituladas classes dominadas, ao mesmo tempo, é obrigado, em certa proporção a incluir alguns de seus interesses.

Destarte, o Estado burguês, junto à exclusão econômica e política tem que garantir a oferta de benefícios e o acolhimento de reivindicações da força de trabalho, mesmo que contradigam a determinados interesses do capital. É, conseqüentemente, um Estado de pactos, até mesmo de interesses divergentes que se transfiguram no decorrer do processo histórico. Neste fluxo, são as políticas sociais a esfera de efetivação dos interesses populares, ainda que, incorporados no marco do acordo de dominação. Ainda que nesse conflito se estabeleça um lugar de conquistas populares a efetivação das mesmas passa por revelar o assistencial vigente nas políticas sociais brasileiras (SPOSATI *et al.*, 2003).

Com base nas particularidades da sociedade brasileira, de seu movimento histórico, o enfrentamento da miséria reivindica que no seu cerne se abrigue o fortalecimento da sociedade civil. Questiona-se os princípios de validação das políticas sociais, compreendendo-se que o problema do enfrentamento da instabilidade brasileira não é somente eliminar o iminente no curso da concretização de políticas sociais, mas sim deve-se levar em conta basicamente os fundamentos para seu assentamento (SPOSATI *et al.*, 2003).

Sposati *et al.* (2003) refutam a ideia de que haja nas sociedades capitalistas perspectiva de articulação entre acumulação e equidade. Mas, afirma esta esfera como uma relação de forças sociais no qual se mobilizam autoridades, líderes governamentais, técnicos, críticos, partidos políticos, movimentos populares, etc. Trata-se de um movimento heterogêneo, “enquanto espaços, formas, valoração, etc. É uma relação marcada por posições de classes, nem sempre claras e conscientes a todos e cada um” (p. 26).

A incorporação de políticas sociais embasada no modelo assistencial emprega traços populistas de relação e a beneficência como forma de assistência às necessidades de reprodução à subsistência das classes subalternas. Esse entendimento, segundo Sposati *et al.* (2003), acarreta uma interpretação ímpia do assistencial como o dispositivo essencial da reafirmação da sujeição, logo, do assistencialismo.

É o dispositivo assistencial que caracteriza a exclusão ao mesmo tempo em que retém o trabalhador na posição de “ajudado”, dependente ou favorecido pelo Estado, negando a sua condição de usuário, consumidor participante da gestão de um serviço a que tem direito (SPOSATI *et al.*, 2003).

Outra implicação da existência do dispositivo assistencial é admitir o argumento de uma degradação na competência dos serviços. Na qualidade de subalternos, os indivíduos de “pouca voz”, “desconhecedores de seus direitos” podem receber serviços ou programas sociais restritos a resolver suas demandas de forma precária. Admite ainda medidas emergenciais de corte nas políticas sociais. Como dispositivos regulares propiciam a ratificação de direitos, enquanto soluções emergenciais fragmentam a demanda em níveis de premência selecionando clientela de forma eletiva. Desta forma, as políticas sociais servem para amenizar as situações mais graves e se instituem em área para que os governantes no poder sejam capazes, por um lado controlar os conflitos e por outro, respondendo “altruisticamente” a eventos de pauperização extrema e a expropriação de grupos sociais (SPOSATI *et al.*, 2003).

Para a autora, a política social tem sua origem na relação capital-trabalho, contudo, não é somente controle ou salário indireto. Nessas diretrizes, ela manifesta a qualidade de ferramenta reguladora das relações sociais. A conformidade passiva com ideias, opiniões, teorias e princípios que revestiu historicamente as políticas sociais, como tática para a expansão econômica, fortalece essa percepção. “É na correlação das forças sociais que a política social se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício da dominação política” (SPOSATI *et al.*, 2003, p. 33).

Em uma importante análise, Sposati *et al.* (2003) não negam que a política social é um equipamento utilizado pelo Estado para interferir no controle dos antagonismos que a relação capital-trabalho produz na esfera de reprodução e reposição dos trabalhadores, ou até mesmo que tenha a incumbência ideológica na procura do consenso visando afirmar a relação dominação-subalternidade e, inerente a esta, a obrigação política de atenuação, anulação dos conflitos que há nessa relação.

Sposati (2011) em seu artigo *Tendências latino-americanas da política social pública no século 21*, não partilha do entendimento da política social como simples tática do capital sobre o trabalho com sentido único. O intrincado movimento histórico impõe a admissão dos embates intensos entre sujeitos sociais e mandatários de interesses de classes, ainda que os esforços contra hegemônicos sejam capazes de variar, ante distintos contextos, em seu protagonismo para conformar as políticas sociais públicas. Mesmo que, na sociedade de mercado haja hegemonia dos interesses da acumulação capitalista, nela dá-se, da mesma forma, a contra hegemonia do trabalho e das forças sociais que pleiteiam por novos ganhos nas obrigações do Estado inserindo compromissos públicos inovadores rumo ao fortalecimento dos seus direitos.

A política social é uma construção histórica, como tal não está fadada a ser capturada por um dos lados em que se posicionam os sujeitos sociais históricos, mas sim, e desde que colocada em contextos democráticos, em ter disputados seus meios e fins entre os projetos sociais desses sujeitos conscientes e ativos. (SPOSATI, 2011, p. 105)

As lutas sociais não atingem vantagens absolutas, mesmo que reflitam condições de progressos na esfera dos direitos humanos, sociais e da cidadania. Considerando as duas últimas décadas do século 20, as lutas sociais contra hegemônicas procuraram determinar nova configuração dos caminhos e condutas da articulação entre Estado e sociedade, essencialmente no que diz respeito à participação do discurso e deliberação dos movimentos sociais e à incorporação de novos compromissos sociais públicos pelo Estado. As décadas de 1980 e 1990 focaram-se mais no processo de destituição do autoritarismo e das privatizações estatais do que na conquista da universalização e equidade de direitos humanos e sociais. Tais direitos mantiveram uma distância entre o legal e o real (SPOSATI, 2011).

Diferentes espaços de embate surgiram no século 21 para encarar as “desigualdades sociais, econômicas, jurídicas, culturais, políticas, e a constituição da universalidade de acesso que respeita as diferenças e, com ela, a construção do direito à equidade” (SPOSATI, 2011, p. 105).

O movimento neoliberal do Estado mínimo para o social e máximo para o capital traçou nova prática. Atua-se atualmente, para apontar os mais precarizados e delinear ações para sua “melhoria social” ou atenuar a sua pobreza e não de ampliar e viabilizar para todas as pessoas oportunidades decentes a fim de solucionar as “necessidades sociais como sinal de reconhecença da cidadania” (SPOSATI, 2011).

O enfrentamento da desigualdade, cuja presença é de ordem fortemente econômica, passou a ser tratado no âmbito da ordem social. Por decorrência a democracia, embora presente como reclamo dos movimentos sociais na gestão das políticas sociais, não alcançou abrangência ou velocidade a ponto de se confrontar com a desigualdade social e econômica que se manifestava (e manifesta ainda) na configuração das políticas sociais. (SPOSATI, 2011, p. 108)

A reduzida proteção e a distinção nos critérios das possibilidades de alcance e inclusão entre uma e outra política social fazem com que as políticas sociais gerem discrepâncias entre os sujeitos na obtenção de seus direitos de cidadania. O movimento entre a lógica econômica e social, acrescido do hiato entre os direitos formais e os reais, impediu a perspectiva de compreensão da totalidade das necessidades da sociedade. Vive-se o momento da inversão das políticas sociais de direitos em políticas de enfrentamento à pobreza que convergem para a diminuição da mesma, excluindo direitos sociais (SPOSATI, 2011).

Conforme Sposati (2011), existem dois obstáculos que impedem a universalização das políticas sociais tradicionais colocando-as em situação de desigualdade. Primeiro, as políticas sociais necessitam se ampliar em quantidade e qualidade e, segundo elas precisam desmercadorizar os requisitos para serem acessadas e efetivadas. Em outras palavras, para o funcionamento da política deve-se considerar as premissas objetivas de vida dos usuários dos serviços para que possam, efetivamente, dispor dos expedientes desses serviços.

A expansão do compromisso de cada política social para novas parcelas de trabalhadores subalternizados e privados de obter condições básicas é em algumas vezes realizado de forma separada, ou seja, como uma política em particular para assistir aos desfavorecidos e pobres. Às vezes, o padrão de gestão retira o cuidado que deveria ter as (pré)condições para a esfera da assistência social, qualificando-a como esfera de separação dos subalternizados. Em tais condições, essa provável política pública de direitos transfigura-se em dispositivo de auxílio, ordenador de exigências para subalternizados e pobres acessarem políticas fundamentais (SPOSATI, 2011).

Sposati 2011, afirma que a democratização das políticas sociais demanda amparar a todos, o que inclui os subalternizados. Com certeza todas as pessoas deveriam ter condições essenciais e integras de vida. As políticas sociais, contudo, precisariam responsabilizar-se em suprir as exigências implícitas nos frutos de suas incumbências e atenções, mas, para tal, não se subordinar ao capital ou à capacidade aquisitiva do usuário. Expandir a abrangência das políticas sociais à população incide fundamentalmente, na justaposição das metodologias de inclusão das políticas sociais as condições reais de vida desses sujeitos.

Acesso à infraestrutura, como energia elétrica, água, coleta de lixo, coleta de esgoto, passa a compor o quadro das urgências sociais. Em áreas de seca, contar com açudes, transporte e luz elétrica são exigências para a extensão do acesso a melhores condições de vida. O acesso ao alimento ainda se apresenta no século 21 como uma das lutas para ampliar a produção e sua distribuição as demandas, de modo a oferecer segurança alimentar. (SPOSATI, 2011, p. 109)

O princípio das políticas sociais inclina-se à direção das leis sociais que regem o trabalhador formalmente assalariado. O arranjo que ampara essas políticas não abarca todos os cidadãos, tal arranjo envolveria identificar a condição de privação em que se deparam. Restringem a sociedade pelo viés dos trabalhadores formais, tornando os demais párias sociais. Esta leitura, na primazia do trabalho formal “como se fosse real o pleno emprego” (SPOSATI, 2011, p. 110) faz as políticas sociais partirem do pressuposto que a família já tem a pré-condição de água, luz, etc., divergindo da realidade da qual é a batalha por lugar onde viver, batalha por instalar luz, rede de água e esgoto (SPOSATI, 2011).

Ainda segundo Sposati (2011), a opção seguida pela gestão com a finalidade de gerar um dualismo de provisão para os mais pobres, acontece pela intervenção de organizações sociais deslocando a perspectiva do direito social para a meritocracia ou filantropia. Outro legado da concepção das políticas sociais é a inexistência de inter-relação, intersetorialidade entre as esferas de ação de cada uma das políticas sociais. A legitimação setorializada e segmentada das políticas sociais revela a sua insuficiência na execução em situações de disparidades sociais.

Sposati (2011) versa que a natureza setorializada das políticas sociais, baseada em parâmetros próprios, obstrui à conexão dos acessos entre elas. Este ponto faz-se perceptível com a execução de diagnósticos territorializados das demandas e da abrangência dos resultados das atenções de cada política social. A análise territorial das condições de vida do cidadão vem

apresentando-se proficua à indispensável expansão de proteção de cada política social e a intersectorialidade no âmbito das intervenções das políticas.

A leitura territorial não tem por propósito o localismo, e, sim, a relação concreta com as condições de vida real daqueles que estão nos territórios [...] restringe rotas de fuga da desigualdade real e impede leituras que centrem responsabilidades no indivíduo como se fosse o responsável pela dívida social que o vitimiza. (SPOSATI, 2011, p. 110)

Sposati 2011 menciona que a dificuldade crucial do século XXI é a de reconduzir o espaço das políticas sociais no combate as discrepâncias sociais evitando convertê-las em atenuante à pobreza, criando atenções de menor relevância. Outra dificuldade a ser enfrentada é a inclusão nas políticas sociais convencionais: educação, saúde, reivindicações de direitos humanos e sociais, orientadas para gênero, ciclo de vida, pessoas com deficiência e etc. Significa a inserção da esfera da equidade no contexto das políticas sociais, cuja origem está marcada especialmente na igualdade: “A universalidade passa a pressupor a composição entre as garantias de igualdade e equidade” (p. 110).

A questão social direcionada a pobreza retira o princípio de direito e cidadania. Apenas quando as origens da pobreza forem criminalizadas é que realmente se conseguirá debate-las como transgressão de direitos humanos. Foi este viés que se enfatizou a distinção que é transformar cada política pública acessível a todos, a despeito de sua situação real, contrariando a instituir atenções concorrentes aos pauperizados (SPOSATI, 2011).

Sposati 2011 evidencia que a conduta de culpabilização do sujeito pobre pela sua situação, retira-o das verdadeiras disposições que condicionaram sua situação. O trabalhador sem instrução desempenha funções precarizadas, nas quais os rendimentos não possibilitam transpor as condições em que vive, logo sua sujeição está ligada ao seu trabalho. Registra-se que o enfrentamento da pobreza não acontece apenas pelo viés da renda do trabalho, mas principalmente por um arranjo de elementos que abarca acompanhamento e a qualidade de políticas públicas. São, portanto, dois enfrentamentos corroboradores da superação da pobreza: a pobreza do trabalho precário e da inexistente proteção social.

Segundo Sposati (2011), a Previdência Social, em seu movimento histórico, deixou de ser a encarregada pela guarnição das diferentes necessidades do trabalhador – condições de habitação, de alimentação, de saúde, de lazer, etc. Na sua qualidade primeira, a Previdência Social “era a política social e não uma das políticas sociais” (p. 111). Com o avanço das outras políticas sociais, torna-se, a cada dia, uma política financeirizada, com logística dentro deste modelo. O direcionamento dado ao benefício do salário-família é um exemplo disto, pois, como

sua execução se dá pelo empresário que se reporta à Previdência Social, desconhece-se tudo sobre as crianças e adolescentes filhos desses trabalhadores abarcados pelo salário-família.

No padrão de financeirização da política social, ocorre a mercantilização da atenção. O auxílio, sob esta perspectiva, busca a fomentação da economia atendendo ao mercado. É evidente que atualmente encontramos-nos diante da mercantilização do social, que tem como gigante regulador o mercado. Este padrão coloca em dúvida se a financeirização do social é realmente, “já que não é de direito, uma política econômica capitalista ou uma política de enfrentamento das desigualdades” (SPOSATI, 2011, p. 111). O caminho corrente atualmente é de arranjo da política de combate à pobreza com a financeirização da política social por meio dos programas de transferência de renda.

O incremento financeirizado da política social põe em xeque a forma de custear a ampliação e a capacitação dos serviços. Sposati (2011) crê que o binômio serviços-benefícios necessita ser edificado para que a política social não se transverta “na co-gestão de cartões plásticos de forma integrada ao setor bancário” (p. 112).

No século XXI, a ampliação dos serviços regressa ao antigo ponto de arranjo entre regulação pública estatal e atenção privada de organizações sem fins lucrativos que buscam financiamento público. O compromisso público volta a ficar intrincado nesta trama que acarreta um encolhimento dos direitos sociais e dever estatal. Em contrapartida, algumas organizações não governamentais, sem fins lucrativos, mantêm-se em embate com o Estado na reivindicação de efetivação dos direitos sociais. Tal enredamento, da esfera não lucrativa – que se quer pública não estatal –, demanda formas inovadoras de regulação, de maneira que vínculos de cooperação não representem detrimento a direitos sociais ou retração, quer da incumbência estatal, quer do controle da sociedade civil (SPOSATI, 2011).

Outro nó que agoniza as políticas sociais é a inter-relação entre direitos humanos e sociais que demanda a confluência das agendas. Na dinâmica social, existe, eventualmente, a compreensão que Sposati (2011) crê falsa: de que “os direitos humanos são éticos e revolucionários e os direitos sociais reformistas e enganosos. As lutas de gênero, deficiência, etnia, ciclo de vida são transversais às políticas sociais” (p. 112). Nesse âmbito, setores de organizações do governo concebidas para atender gênero, etnia, idoso, criança, adolescentes, entre outros, aparecem como regulação social das demais políticas, acarretando embates de gestão. Tais serviços organizados para responder às diferentes necessidades sociais, na esfera de políticas focalizadas, apresentam problemas em se adequar às necessidades transversais.

Existe, nesse sentido, um lugar de divergência entre frações sociais e premências sociais na prática das políticas sociais.

Existe ainda outro aspecto importante a ser relevado: de que as políticas sociais particularizadas se voltam para a pessoa, o cidadão que se encontra em um determinado ciclo de vida. Contudo, a inter-relação das atenções das políticas sociais acontece no território familiar.

Sposati (2011), apoiada em Franzoni (2005), revela:

A família endogeniza as presenças e ausências de apoio das atenções das políticas sociais através de seu trabalho e de suas relações parentais, vicinais e sociais. Opera a divisão sexual do trabalho e dos cuidados que tendem a sobrecarregar a mulher. Ela termina por constituir o *locus* do regime de bem-estar em operação. (SPOSATI, 2011, p. 112)

No século XXI, convive-se com diferentes incertezas no que diz respeito às políticas sociais, porém é notório que quanto mais precarizada a vida do indivíduo e de sua família, mais a natureza particularizada de uma política social se lhe evidencia como impeditivo de acesso e inclusão. Um novo problema se apresenta quanto ao acesso às políticas sociais: são os hiatos de cobertura, os quais Sposati (2011) denomina de *board line*, ou seja, são os sujeitos que, pela alternativa de combate à pobreza que funciona por seletividade de meios e estabelece limites de renda, excluem a cobertura para os indivíduos que se encontram na linha circum-adjacente dos preestabelecidos para receber direitos, embora precisem consideravelmente de acesso.

Sposati (2011) afirma que as políticas sociais são via de mão dupla: capital *versus* trabalho e hegemonia *versus* Estado. Nota-se a gradativa absorção das demandas sociais pelo Estado, porém esta inserção, na maioria das vezes, acontece de maneira estruturada às inclinações de acumulação do capital e, nas políticas de transferência de renda, apoiando logicamente a financeirização.

Numa apreciação do Brasil em relação ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, observa-se que se fomentou, em praticamente todos os ministérios nacionais, a ampliação da atenção das políticas públicas para parcelas do proletariado “antes invisíveis aos olhos do Estado – quilombolas, populações ribeirinhas, pequenos grupos extrativistas, agricultura familiar, entre outros” (SPOSATI, 2011, p. 113). Verificou-se uma ampliação do ingresso “à documentação, à energia elétrica, ao crédito e à ampliação da renda familiar” (idem). Tal conjuntura favoreceu nova possibilidade de certificação social e de pertencimento à nação.

Enfim, a evidência, a equidade entre campo e cidade tornou-se uma nova conquista, que, conjuntamente com a participação democrática, estabelece princípios orientadores no

contexto das políticas sociais. Contudo, torna-se inevitável prosseguir em critérios de obtenção de frutos dessas políticas no âmbito dos direitos humanos e sociais (SPOSATI, 2011).

Sposati (2011), em seu artigo, retrata a América Latina, incidindo no caso brasileiro, não deixando de levar em conta também os demais países que fazem fronteira com o nosso território nacional. Ela qualifica o Brasil como um “país das desigualdades” – sendo que ser o mais desigual não significa ser o mais pobre –, mas que busca seu processo de democratização e rompimento com o abuso político; um país que aumenta sua capacidade de consumo, porém não, na mesma proporção, a oferta e acesso ao trabalho digno. A autora aponta a existência de paradoxos que coexistem – ela até sugere sutilmente que possam ser complementares ao citar as “*formas combinadas* que são ao mesmo tempo paradoxais” – e o quanto causam empecilho à efetivação da cidadania e dos direitos humanos e sociais. É fundamental, segundo a teórica, politizar a política, pois estaria aí a estratégia para que se possa incessantemente pensar seus acessos e direção.

3.4 MARIA CARMELITA YAZBEK

Maria Carmelita Yazbek (2003)⁹ acredita que a política social no Brasil tem exercido uma função ambígua na compreensão da disposição presente nas relações entre Estado e sociedade civil e, apoiada em Jacobi (1989), identifica que as políticas sociais na conjuntura das primazias governamentais, nas décadas de 1980 a 1990, vêm-se particularizando por sua limitada eficácia social e por sua submissão a interesses econômicos, caracterizando a concepção excludente que assinala os investimentos sociais do Estado. Em contrapartida, aumenta a sujeição, de parcelas cada vez maiores da população, da interferência do Estado no acolhimento de suas insuficiências.

A referida autora, em uma primeira análise, afirma que as políticas sociais na sociedade brasileira surgem e se manifestam na óptica de embate da “questão social”, possibilitando somente alcance distinto a recursos e a serviços sociais. A natureza soberana de interferência estatal no contexto das relações sociais no Brasil vem se moldando às políticas sociais deste país:

[...] são políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Nesse sentido, servem à acomodação de interesses de classe e são compatíveis com o caráter obsoleto

⁹ Ressalta-se que este trabalho foi escrito no ano de 1992, ou seja, antes da institucionalização da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

dos aparelhos do Estado em face da questão. Constituem-se de ações que, no limite, reproduzem a desigualdade social na sociedade brasileira. (YAZBEK, 2003, p. 37)

Esse modelo de abordagem que o Estado vem conferindo às parcelas mais empobrecidas da classe trabalhadora precisa ser compreendido na conjuntura antagônica das transformações econômicas, sociais e políticas que vem particularizando a expansão capitalista na sociedade brasileira. Oliveira (1985), mencionado por Yazbek (2003), afirma que atualmente no país dispomos de um “Estado de Mal-Estar Social”, resultado de uma trajetória histórica profundamente sublinhada pelo agravamento das desigualdades entre ricos e pobres. Nesse “Estado de Mal-Estar Social”, as ingerências na esfera social – e especialmente na política de assistência social – vêm se caracterizando como um campo de menor importância na gestão pública.

O’Donnell (1981) é referenciado por Yazbek (2003) para analisar o conjunto de problemas do Estado capitalista na realidade latino-americana. O referido autor nomeará de Estado “burocrático-autoritário” um modo histórico de Estado situado nessa sociedade. Este modelo de Estado é a manifestação de interesses fundamentalmente antagônicos que decorre das relações dos distintos sujeitos sociais. Não há nesses interesses uma neutralidade ou igualdade, mas sim a representação das relações sociais desiguais e contraditórias presentes na sociedade. Neste sentido, o Estado é engendrado como uma esfera de relação de forças. Essa relação é compreendida de forma assimétrica, uma vez que representa a desigualdade instalada no espaço de controle dos recursos para a dominação.

Para O’Donnell (1981), a dominação não compõe somente o espaço econômico, ela compreende também outros aspectos em sua composição e conserva no Estado uma forte solidificação, apesar de não se apresentar claramente em suas instituições e relações (YAZBEK, 2003).

Desta forma, materializado em instituições através de seus programas e projetos, o Estado respalda e sistematiza a “reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações, intervindo tanto na viabilização do processo acumulativo como na reposição das classes subalternas” (YAZBEK, 2003, p. 39).

No entanto, esse modelo de intervenção estatal vem se apresentando na sociedade brasileira contemporânea de forma “truncada”. Isso significa dizer que o Brasil apresenta uma normalização que sempre particulariza cada caso separadamente. Esse é o modelo que rege o financiamento da reprodução da classe trabalhadora. A intervenção estatal “truncada” é

tipificada pela falta de normas regulares e pela falta de direitos para a classe trabalhadora (OLIVEIRA, 1990 *apud* YAZBEK, 2003).

É importante lembrar que, no caso brasileiro, “a presença do financiamento público na reprodução de parcelas da força de trabalho é uma tendência histórica” (Oliveira, 1988:10) que vem assumindo expressões variadas segundo o contexto da acumulação e suas demandas e conforme as condições reprodutivas da força de trabalho. Nas duas últimas décadas, as transformações econômicas e políticas constituíram o caráter “truncado” da regulação estatal. (YAZBEK, 2003, pp. 38-39)

Conforme Yazbek (2003), as manobras do Estado no campo dos diálogos e intermediações essenciais que compõem a área da política social pública assentam-se, assim, no cerne de relações sociais de maior leque que conformam a diretriz capitalista no país em seu crescimento monopolista. As disparidades entre pobreza e riqueza facilmente reconhecidas no cotidiano brasileiro revelam que o desenvolvimento econômico do capitalismo alargou ainda mais a desigualdade no país, ao invés de reduzi-la. Entende-se que o Estado, para legitimar-se, precisa expandir suas práticas que, ao menos aparentemente, se direcionem para o confronto à desigualdade (YAZBEK, 2003).

Desse modo, as políticas sociais, ainda que exponham a posição antagônica das lutas sociais, acabam reforçando o formato da desigualdade no Brasil e conservam esse campo de atuação esvaziado e atenuador. Logo são políticas que constituem a configuração e o ingresso da força de trabalho aos serviços e equipamentos de utilização coletiva, alicerçados na atribuição adversa que o Estado exerce na administração da reprodução da força de trabalho (YAZBEK, 2003).

O vínculo entre política construtiva e dirigente do Estado e as exigências da sociedade termina por manifestar-se na execução de atividades antagônicas, atravessado tanto pelo interesse do capital quanto do esforço para garantir sua validade legal. Neste viés, reconhece-se que as políticas sociais “reproduzem a luta política mais geral da sociedade e as contradições e ambiguidades que permeiam os diversos interesses em contraposição” (YAZBEK, 2003, p. 40).

As políticas sociais no Brasil, especificamente após o período de 1964, vêm se definindo através de uma dependência aos interesses econômicos e políticos do capital. A base conservadora e oligárquica – e sua conformação de relações sociais permeada pela benesse, paternalismo e pelo clientelismo – envolve a história política, econômica e social brasileira, abarcando do mesmo modo a política social do país. Politicamente, as ações na esfera da

política social e, especialmente, na assistência social têm se desenvolvido como um ambiente propício para a presença de técnicas assistencialistas e clientelistas, atendendo inclusive “ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais”:

Em outras palavras, tratamos aqui de uma espécie de “cultura política” que nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a uma classe; tratamos de uma forma de ocultar o conflito e a resistência e de legitimar a dominação. (YAZBEK, 2003, p. 41)

Neste sentido, Yazbek (2003) reconhece o Estado como um valioso objeto dos embates por “reconhecimento social dos subalternos e excluídos”, caracterizando-se como um espaço produtivo para a ampliação de ações assistencialistas e clientelistas (p. 41). Assim, a autora acredita que as políticas sociais se constituem com a função de amenizar, por meio de programas sociais, as disparidades da posse desigual da riqueza social entre as distintas classes, assim como os latentes confrontos sociais derivados das sofríveis condições de vida a que está subordinada a classe trabalhadora.

No entanto, é importante ressaltar que é através da integração de reivindicações históricas, principalmente dos mais pobres, que o Estado passa a realizar “direta ou indiretamente serviços fundamentais necessários à sua manutenção e ao atendimento de alguns de seus direitos sociais” (YAZBEK, 2003, p. 42). Deste modo, as políticas sociais, na perceptiva das inclinações do Estado, se apresenta com traços vantajosos ao controle social e à reprodução das disposições de dominação, ao mesmo tempo em que expressa um cunho antagônico que deve ser observado e que se refere ao fervor das lutas políticas dos trabalhadores pela expansão de programas e políticas sociais.

Dizendo de outra forma, o Estado, ao proporcionar uma série de bens e serviços indispensáveis à subsistência da classe trabalhadora, procura fortalecer sua habilidade de fixar na sociedade, de modo geral, os interesses políticos e sociais das classes dominantes. Concomitantemente, a classe trabalhadora insere, dentro dos próprios equipamentos do Estado, temas essenciais aos seus próprios interesses (YAZBEK, 2003).

Não obstante a sua falta de uniformidade nas maneiras de agir que utilizam as classes trabalhadoras em face do Estado, seguramente, com base em suas lutas diárias, produzem “espaços de politização da sociedade civil” (YAZBEK, 2003, p. 42).

Nesse decurso de conflitos, o Estado procura, na estruturação das relações entre as classes dominantes, classes subalternas e dispositivos do Estado, o estabelecimento e

gerenciamento de suas distinções, na concepção da conservação da condução política do desenvolvimento. Recentemente, o Estado vem se apresentando cada vez mais competente em assimilar a pressão das reivindicações populares. E, no caso de a classe trabalhadora produzir novas maneiras de diálogo, o poder estatal se movimenta de forma ambígua e com soluções insatisfatórias e atenuantes diante das exigências populares (YAZBEK, 2003).

A ingerência estatal na área das políticas sociais e particularmente na esfera da assistência social caracteriza-se nesse aspecto como uma categoria de solução à pauperização dos indivíduos (YAZBEK, 2003).

Atualmente, no Brasil, a proximidade entre o Estado e a sociedade é incontestável; e o agravamento da intervenção estatal frente aos interesses da classe dominante vem se mostrando como uma importante ferramenta de acumulação do capital, financiando e promovendo a proteção de fundos, unindo o setor privado às empresas estatais (YAZBEK, 2003).

Ligadas a essa “privatização” do que deveria ser público, as interferências na procura de validade, principalmente na esfera das políticas sociais, apresentam-se cada vez mais ineficazes frente às necessidades de subsistência das classes subalternas. A frágil mediação pública na esfera social gerou as circunstâncias para uma mobilidade pela infraestrutura da sociedade, em que parcelas da força de trabalho brigam pela aquisição da riqueza socialmente produzida e exigem serviços sociais cuja ausência prejudica sua manutenção. A contradição do Estado vem indicando a necessidade de articulação de movimentos sociais e de disputas políticas das classes subalternas no caminho do embate das frágeis condições de subsistência que marcam a vida da classe trabalhadora (YAZBEK, 2003).

O que se observa é que os trabalhadores pobres, as classes subalternizadas e submetidas à espoliação engendrada pela sociedade capitalista reagem à sua situação de pobreza de diferentes formas, que muitas vezes se combinam: quer desenvolvendo estratégias de sobrevivência extremamente diversificadas, quer vindo a constituir-se ou, ainda, articulando-se em movimentos que têm o Estado como alvo prioritário de suas lutas sociais. É a carência como uma situação social, e não como uma situação individual de alguns, que define o caminho das ações coletivas de enfrentamento da pobreza por parte dos subalternos. (YAZBEK, 2003, p. 45)

Ainda que a elaboração de serviços públicos venha atendendo aos aspectos privatistas excludentes, é relevante ter ciência que as políticas sociais são tanto área para a administração estatal à classe trabalhadora quanto áreas de ampliação de direitos sociais que, de outra maneira, seriam proibidos a essa população. Todavia, compreende-se que a ampliação de serviços

básicos no sentido de atenção às necessidades mais ulteriores da população urbana integra, até então, direitos a serem obtidos por uma ampla porção da população dos grandes centros urbanos (YAZBEK, 2003).

É possível constatar que os investimentos na esfera social estão cada vez mais articulados ao comportamento global da economia, o que estimula o percurso para políticas assistencialistas e precárias, das quais a consequência é um número cada vez maior de pessoas dependentes de políticas fragmentadas e imediatistas. Por outro lado, observa-se a contradição de que não é possível constituir políticas sociais efetivas, com a finalidade de fato de corrigir, através do caminho da política, as injustiças do mercado (OLIVEIRA, 1988a *apud* Yazbek, 2003).

Por certo, as políticas sociais, com seus programas e projetos ineficientes, insatisfatórios e abarrotados perante uma grande quantidade de espoliados, apresentam-se como um mecanismo pouco eficiente na confrontação da pobreza no Brasil. Outrossim, as distintas políticas governamentais estão resignadas a um modelo institucional que impõe e segmenta as ações (YAZBEK, 2003).

Como resultado, temos uma atuação burocrática em alguns casos opositora, em que se briga para preservar espaços de poder e tem-se pouco comando dessas ações. No Brasil, ainda hoje, por exemplo, não existe uma deliberação expressa que defina as competências das esferas federal, estadual e municipal na área da assistência social. Deste modo, é coerente inquirir a “efetividade dessas políticas enquanto respostas mínimas a direitos elementares dos subalternos” (YAZBEK, 2003, p. 48). Entretanto, é relevante ponderar que a implicação das políticas sociais está justamente associada às circunstâncias em que vive a população demandante de seus serviços, que “se em determinadas circunstâncias questionam (sobretudo quando organizados) a precariedade dos serviços e recursos, muitas vezes a eles recorrem como alternativa para sobreviver ” (YAZBEK, 2003, p. 48).

Conforme Yazbek (2003), a análise em volta do tema da assistência, “quer como um dos setores da política social brasileira, quer como mecanismo compensatório que permeia o conjunto das políticas sociais públicas no país”, expressa-se aqui baseada nas concepções históricas e sociais que posicionam o assistencial como prática desenvolvida no tecido das relações fixadas entre Estado e setores excluídos da sociedade, no âmbito da reprodução social da classe trabalhadora. Deste modo, a autora baseia-se na perspectiva de que as políticas assistenciais são consequência de relações entre Estado e sociedade e dos dispositivos compostos para regular essas relações (YAZBEK, 2003, p. 49).

Neste sentido, as políticas assistenciais exibem um contorno historicamente mutável, consoante com as peculiaridades das relações que constituem na organização estatal da reprodução da classe trabalhadora.

A assistência social é considerada pela autora supracitada como um campo polêmico e complexo que é genericamente interpelado com base em seu contorno aparente, “como *ajuda* pontual e personalidade a grupos de maior vulnerabilidade social” (p. 51). Relacionada a intervenções de caridade para com os pobres, a política de assistência social brasileira vem se manifestando como forma paliativa e secundária no grupo de políticas públicas sociais.

Assim configurada, “a política de Assistência Social no Brasil se mantém opaca, sem visibilidade, sem identidade, sem direção clara, germinando e proliferando uma caótica rede de instituições públicas produtoras de assistência e serviço social que se apresentam marginais até mesmo para seus agentes técnicos” (Falcão, 1989:123). Tratada residualmente, voltada a necessitados e desamparados social e economicamente, como um pronto-socorro social, ao se apresentar como “ajuda, complementação, excepcionalmente, a assistência social não consegue assumir o perfil de uma política no campo da reprodução social. [...] Sua política é a ‘não-política’” (Sposati *et al.*, 1989, pp. 16-17), configurando-se o assistencial como espaço marginal e compensatório de atendimento aos excluídos. A ausência de uma política da assistência, claramente formulada no campo do social, pode ser observada na dispersividade e multiplicidade de ações institucionais e em seu caráter pontual e emergencial. (YAZBEK, 2003, pp. 51-52)

É relevante, ante o aspecto de interesses variados, que o tema da assistência se manifeste como um dispositivo dual em que o assistencial, como dispositivo de conservação das relações sociais, seja o enfoque da atuação estatal e como modo efetivo de obtenção de “recursos, serviços e a um espaço de reconhecimento de seus direitos e de sua cidadania social, é em contrapartida o que buscam os excluídos e subalternizados” (YAZBEK, 2003, p. 53).

Yazbek (2003) afirma que a disposição do obstáculo da corporificação à cidadania dos que se uniformizam por suas privações e misérias no estado de subcidadãos é o cerne no que se refere à assistência social e seu empoderamento pelos precarizados como campo de embate pela diminuição das diferenças. É preciso ter em mente que a maioria dos programas da assistência incrementa modos de lidar que desprendem os sujeitos de seus vínculos sociais, quer por meio de formas individuais, de grupos ou comunitárias. Percebe-se hoje que os movimentos sociais contemplam a luta por direitos sociais como um movimento de concepção coletiva. A “nova cidadania” se afirma na conjuntura política da sociedade como movimento que se reporta às classes sociais e não aos sujeitos em particular.

Como nos lembra Sposati (1991a), uma leitura da assistência social sob a ótica da cidadania e do direito, em primeiro lugar, contesta o que a assistência tem sido: campo da “subalternidade de sujeitos”. A perspectiva que aponta é a da *assistência como espaço de resgate do protagonismo dos subalternizados*. Assumir a assistência nesta direção pressupõe reconhecer que as ações assistenciais podem se constituir em estratégias para a realização de direitos sociais dessa população. (YAZBEK, 2003, p. 55)

3.5 ANA ELIZABETE MOTA

Para Ana Elizabete Mota (2010), as interpelações acerca da Seguridade Social, na qual compreende a política de Assistência Social, encontram-se assentadas em duas abrangentes áreas referenciais de caráter teórico e político: 1) a área da democratização do capitalismo, instituída na flexibilização dos vínculos institucionais de poder e na aquisição de parte da riqueza socialmente produzida a partir do pacto estabelecido entre as classes contraditórias; 2) e a da suplantação que, como prática social, manifesta-se ante premissas contrárias ao capitalismo, de orientação socialista, apoiadas na “defesa da socialização do poder político e da riqueza, materializadas em lutas pela reapropriação do valor de uso social e coletivo do trabalho humano” (MOTA, 2010, p. 17).

A referida autora considera que as políticas que compõem a seguridade social no Brasil, ao contrário de desenvolverem um abrangente e estruturado dispositivo de proteção, assumiram o cruel arranjo de configuração singularmente antagônico: à medida que evoluem a mercantilização e a privatização das políticas de saúde e previdência, reduzindo o alcance e os direitos que lhes são devidos, a assistência social se expande na categoria de política não contributiva, convertendo-se em um moderno fetiche de confronto à desigualdade social, na proporção em que se transforma no fundamental dispositivo de proteção social brasileiro (MOTA, 2010).

Essa assertiva se justifica devido à ampliação da assistência social e de suas condicionalidades limitadoras da previdência e da saúde, caminhos que vêm sendo amparados por uma causa instrumental, restrita à justificativa da ampliação da pobreza e à incapacidade de estabilidade financeira destas, o que define a necessidade de regimes privados complementares – “planos de saúde e previdência privada complementar” – simultaneamente à diminuição e restrição de serviços e proteções conciliáveis com a ampliação das necessidades dos cidadãos (MOTA, 2010, p. 134).

Esse novo modelo de Seguridade Social brasileiro, ao focalizar seus programas e serviços na parcela mais pobre da população, provoca um diferente contorno na política de Assistência Social, especialmente porque, no alargamento, produziram centralidade nos programas de renda – como, por exemplo, o Programa Bolsa Família (MOTA, 2010).

No entanto, não quer dizer que outros dispositivos expressos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) não estejam sendo empreendidos. Pelo contrário, a constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) fortaleceu e reorganizou as práticas da assistência. A inquirição encontra-se no fato de que ao produzir extraiu direitos de diferentes segmentos da classe trabalhadora (MOTA, 2010).

Se avaliarmos a seguridade social como um dos intermédios do desenvolvimento de reprodução social, “como um mecanismo que tem uma base material, fundado em necessidades objetivas, mas que ao transitar na esfera das superestruturas, como instituição social e mecanismo de enfrentamento da desigualdade”, atinge uma particularidade ideológica e política, esta configuração apresenta outra acepção política (MOTA, 2010, p. 135).

Por conseguinte, ao compreender a seguridade social como intermédio da reprodução social, a autora supracitada não atribui isso estritamente “à reprodução material da força de trabalho, mas à totalidade da esfera da reprodução das relações sociais, nela incluída a reprodução das contradições sociais e as lutas de classe” (p. 135). O desenvolvimento histórico de evolução da seguridade social no Brasil respalda a afirmação ao apontar como a classe dominante brasileira, submetendo o Estado aos seus interesses, empregou disposições relativas à proteção social para validar-se. “São indicativas as da era Vargas, a expansão de políticas da ditadura militar e, mais recentemente, os governos FHC e Lula” (MOTA, 2010, p. 135).

Segundo Mota (2010), o movimento citado anteriormente ratifica um estudo realizado pela autora no início de 1990:

[...] quando identifiquei nos argumentos pró-reforma da seguridade a propensão de uma clivagem da política social em torno de dois polos: *a privatização e a assistencialização da proteção social*, instituindo, ao mesmo tempo, as figuras do cidadão-consumidor e do cidadão-pobre, este último objeto da assistência social (Mota, 1995). Naquela ocasião, embora meu objeto de estudo fosse a reforma da Previdência Social, ao conhecer o discurso dos Organismos Internacionais, do Estado e das organizações empresariais e de trabalhadores, deparei-me com dois argumentos centrais: o da privatização da Previdência e da Saúde e a defesa da expansão da assistência social. Considerado o lapso de tempo decorrido desde a realização daquela pesquisa é possível constatar que aquela tendência dos anos de 1990 se concretizou. (MOTA, 2010, p. 135)

Entretanto, se tradicionalmente a política de assistência social, no caso de seguridade social no Brasil, exercia uma função residual, a sua expansão e reestruturação, explícitas na PNAS e no SUAS, reorganizariam o fundamento da universalidade da proteção social no país (MOTA, 2010).

Segundo Mota (2010), essa não é a realidade apresentada na sociedade brasileira. Para a autora, num determinado viés, o mercado se constitui como uma intermediação direta; por outro lado, a ampliação da assistência readmite dois novos questionamentos: “o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho” (MOTA, 2010, p. 137). Neste sentido, o desenvolvimento da assistência social na sociedade brasileira parece apontar que, novamente, o grande capital usufrui do social como subterfúgio para expandir seu campo de acumulação.

Referenciando Vianna (2003), Mota (2010) ressalta a relevância de recordar que, apesar de a seguridade social brasileira posterior a 1988 integrar a diretriz das políticas de proteção social dos países desenvolvidos e acompanhar a tradição Beveridgiana, no Brasil, o reconhecimento sobre a compreensão de seguridade social, como um conjunto “de proteção integrada e universal, não aconteceu nem do ponto de vista da sua organização administrativa e financeira, nem do ponto de vista do acesso” (MOTA, 2010, p. 137-138).

Ante a perspectiva do funcionamento, Mota (2010) não percebe qualquer disposição de transformação, mantendo-se a organização atual com administração e financiamento diferentes; sob o ângulo da cobertura universal, apesar da inovação da política de assistência, bem como dos consideráveis avanços que ela compreende, a autora teme pela inversão da equação; ou seja: se anteriormente o cerne da seguridade estava na previdência, ele agora está na assistência, adquirindo o encargo de uma política organizada “e não como mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho” (MOTA, 2010, p. 138).

Entretanto, a referida autora destaca que a conjuntura política que fixou a acepção da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 deve ser caracterizada como manifestação de “resistência à autonomia dos setores progressivos da sociedade brasileira”, uma vez que o contexto internacional era desfavorável a qualquer decisão de mediação social do Estado diante das discordâncias neoliberais ao *Welfare State* nos países desenvolvidos (MOTA, 2010, p. 138).

Essa separação entre as orientações internacionais e a especificidade nacional indicava, ainda que de forma tardia, a ampliação e o estabelecimento de um sistema de seguridade social. Nele, a Assistência Social em conjunto com a Previdência e a Saúde

comporiam o sistema de seguridade brasileira. Contudo, a promessa de avanço social instituídos com o sistema de seguridade social começa a ser ameaçado a partir de 1990 por uma série de compromissos sociais com orientações neoliberais e de reformas dirigidas para a deturpação dos direitos sociais, recentemente intuídos (MOTA, 2010).

Segundo Mota (2010), em uma sociedade na qual a seguridade social caminhava a passos lentos na direção da universalização, a ofensiva neoliberal é abalizada devido:

[...] às condições particulares sob as quais a burguesia brasileira, associada ao grande capital transnacional, incorporou à sua ordem as necessidades sociais dos trabalhadores, particularmente a partir dos anos 1990, substituindo os mecanismos coercitivos por persuasivos, após os grandes embates políticos dos anos 1980, e inaugurando novas táticas e estratégias de dominação; À conjuntura econômica e política do período, cujos ajustes macroestruturais, determinados pela inserção subalterna do Brasil na economia internacional, ocasionaram os arranjos da restauração capitalista, implicando na reestruturação produtiva, nos rumos da política econômica, na reforma do Estado e, enfaticamente, nas injunções dos organismos financeiros internacionais que impuseram as contrarreformas sociais de cunho neoliberal. (pp. 138-139)

A coexistência entre crescimento público e mercantilização integra as orientações neoliberais, evidenciadas como garantidoras de equidade, na qual a premissa é dar mais a quem tem menos. O que chama a atenção é a habilidade que dispuseram as classes dominantes em reunir politicamente a Assistência Social, convertendo-a no primordial dispositivo de enfrentamento do progressivo empobrecimento relativo, estendendo o exército industrial de reserva no cerne das classes trabalhadoras. Nesta conjuntura, uma das ferramentas de repolitização da política, como atribuição da “*pedagogia da hegemonia*”, forjou-se em determinar esta parcela de classe como “excluídos” e os programas de Assistência Social como tática de inclusão (MOTA, 2010, p. 141).

Nesta perspectiva, Mota (2010) ressalta que a Assistência Social se instala em um estágio que, para além de uma política de proteção social, se constitui em um “mito social”. Não somente pela sua habilidade de mediação direta e imediata, especialmente por meio dos programas de transferência de renda que geram efeitos no incremento do consumo e na obtenção aos mínimos sociais de manutenção para a população mais empobrecida, mas também “pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo pagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa têm no processo de reprodução social” (p. 141).

Na incapacidade de assegurar o direito ao trabalho, quer pelas exigências que ele apresente na atualidade, quer pelo grau de desemprego ou pelas diretrizes macroeconômicas atuais, o Estado capitalista expande o espaço de prática da Assistência Social ao passo que suprime o acesso à saúde e à previdência social públicas: “Não se trata de uma visão estreita ou residual da política de Assistência Social – seja ela concebida como política setorial ou intersetorial – [, pois] o que está em discussão é o estatuto que ela assume nessa conjuntura” (MOTA, 2010, p. 141).

A priori, a autora supracitada afirma que não se pode mistificar a Assistência Social por sua qualidade de política não contributiva orientada para os que dela necessitam. A análise da autora sobre a política de assistência não acontece por essa caracterização, mas sim pela centralidade que ela preenche, atualmente, na composição da Seguridade Social.

Neves (2005), referenciada por Mota (2010), afirma que a burguesia recorre à política de Assistência Social como um recurso para suprimir a pobreza relativa e nela fixa a marca do enfrentamento da desigualdade ao mesmo tempo em que exerce a sua natureza de classe dirigente, uma vez que os movimentos sociais, estabelecidos como movimentos de repolitização da política, pretendem apresentar às camadas populares da sociedade a coerência do projeto societário idealizado e colocado em prática. As autoras destacam que esse projeto supõe que a população atendida pelas políticas sociais passe não somente a beneficiar-se com os serviços ofertados, mas se converta em colaboradora dos dispositivos de consenso, que em circunstâncias inversas, lograriam uma ameaça ao *status quo*.

Nesta perspectiva, instala-se “a despolitização das lutas e do caráter classista das desigualdades sociais, que passam a ser entendidas ora como exclusão, ora como evidência da desfiliação em relação à proteção estatal”. As duas assertivas convergem na proteção de táticas de inclusão e integração, sem orientação do trabalho (MOTA, 2010, p. 142).

Mota (2010) localiza a seguridade social no processo da reprodução social e sugere a proposição de que exerce um método de materialização e uma inovação técnica de controle político: “uma *nova reforma social e moral da burguesia*, reveladora da sua *pedagogia da hegemonia*” (p. 142); e que se efetua através do acolhimento de determinadas necessidades reais das classes trabalhadoras, compreendendo o seu fundamento reprodutivo: “Essa reforma implica numa *passivização* da ‘questão social’, que se desloca do campo do trabalho para se apresentar como sinônimo das expressões da pobreza e, por isso mesmo, objeto do direito à assistência e não ao trabalho” (MOTA, 2010, p. 142).

A autora referenciada não duvida que a seguridade social seja uma consequência histórica dos embates do trabalho, na proporção em que lutam pelo atendimento de suas necessidades, influenciados por concepções e preceitos socializados pelos trabalhadores e legitimados pelo Estado. Sejam quais forem suas finalidades inerentes de mediação, sua instituição subordina-se tanto no grau de socialização da política obtida pelas classes trabalhadoras como dos meios do capital na assimilação das necessidades do trabalho, conformando-se tradicionalmente como um espaço antagônico de conflitos e negociações na estruturação burguesa.

Motivo pelo qual ela é constantemente instrumento de ataques do capital na perspectiva de “*adequá-la*” aos seus interesses; as ofensivas do mercado financeiro em modificar os serviços sociais em áreas de aplicações / transações lucrativas é uma comprovação absoluta disso. Assim sendo, o que se apresenta como insuficiência para a população converte-se em procura de mercado, “objeto do processo de supercapitalização, como é o caso dos serviços médico-hospitalares, das escassas vagas para a educação superior pública, dos baixos rendimentos de aposentadoria etc.” (MOTA, 2010, p. 143).

Neste sentido, a seguridade social no Brasil,

amparada pela naturalização da ordem, a burguesia busca, dentre outros objetivos, transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor; o trabalhador num contribuinte autônomo; o desempregado num beneficiário da assistência social; e a família e as comunidades em células de uma “sociedade solidária, socialmente responsável e cooperativa”. (MOTA, 2010, p. 144)

Ao incorporar as exigências decorrentes da exteriorização da subsistência e do bem-estar da classe trabalhadora no Brasil por intermédio de políticas compensatórias, tal como a política de Assistência Social, o Estado brasileiro fixa seu essencial método de confrontação da “questão social”. Neste contexto, a Assistência Social passa a exhibir, para uma fração expressiva da população, a responsabilidade “de ser *a* política de proteção social e não parte da política de proteção social” (MOTA, 2010, p. 144).

Por fim, Mota (2010) afirma que a incapacidade histórica de o sistema capitalista “*superar* as sequelas sociais e materiais do processo de acumulação é inconteste. Todavia, é possível utilizar meios para *enfrentá-las* no limite da ordem burguesa, como parte de luta social” (p. 144). Assim, a disputa por direitos e a instituição da seguridade social se concebem no limite da independência política, realidade que não elimina os embates de classe e suas proporções políticas. Contudo, é imprescindível realizar uma separação entre as particularidades de uma práxis político-organizativa, que, “mesmo respondendo às legítimas

necessidades postas pela realidade, pode não condenar uma consciência teórica, subsumindo o ideal ao real. Ou, em outros termos, abdicando da emancipação humana em prol dos limites da emancipação política” (MOTA, 2010, p. 145).

3.5.1 Diferenças e semelhanças nas análises apresentadas

Considerando as semelhanças das análises das autoras acima estudadas, pode-se afirmar que as mesmas compreendem as políticas sociais, na qual está inserida a política de assistência social, como um complexo de relações contraditórias presentes na sociedade capitalista, que pode atender tanto aos interesses das classes subalternas quanto aos interesses da classe dominante. As autoras percebem a política social como um importante espaço de disputa que, dependendo da dinâmica social, pode servir a diferentes projetos societários, contribuindo para a manutenção do *status quo* ou colaborando para a mudança.

Outra análise comum em todas as autoras estudadas diz respeito às políticas sociais predominantes na sociedade contemporânea. Afirmam que a política social brasileira é resultado de relevantes conquistas da classe trabalhadora através de lutas e embates dos diferentes movimentos sociais; no entanto, diante do progressivo avanço da ideologia neoliberal, principalmente a partir de 1990, as políticas sociais brasileiras assentam-se, principalmente, na fragmentação e focalização de seus serviços e ações, o que contribui para que a política social, sobretudo a política de assistência social, se desenvolva de forma fragilizada e precarizada. As autoras acreditam que é imprescindível que haja uma articulação e integração de todas as políticas sociais para que seja possível a garantia de direitos sociais.

Como diferença na análise de cada autora, identificamos a forma como estas avaliam as possibilidades de transformação social presentes na política social. Pereira, por exemplo, evidencia em sua pesquisa a dimensão contraditória presente na política social, como aspecto fundamental para se pensar a transformação social, pois identifica que essa contradição poderá possibilitar a mudança – a depender da forma com que a sociedade se organize e participe nos processos decisórios.

Já Behring e Boschetti não reconhecem na sociedade capitalista nenhuma perspectiva de conciliação entre a acumulação e o princípio de igualdade. Portanto, embora a política social seja entendida pelas autoras como uma conquista da sociedade moderna e a luta pela sua conservação permanece essencial, ela não é analisada como via de enfrentamento da desigualdade, uma vez que conforme as autoras, a desigualdade é inerente ao modo de produção capitalista.

Por sua vez, Sposati, em seus estudos, acredita que apesar dos aspectos contraditórios que integram a política de assistência social, existe um avanço possível que precisa ser explorado. A autora rejeita a ideia de que possa existir nas sociedades capitalistas uma articulação entre acumulação e equidade. Mas, afirma esta esfera como uma relação de forças sociais no qual se mobilizam autoridades, líderes governamentais, técnicos, críticos, partidos políticos, movimentos populares, etc. Para a autora, a política social tem sua origem na relação capital-trabalho, contudo, não é somente controle ou salário indireto, ela manifesta a qualidade de ferramenta reguladora das relações sociais.

As concepções de Yazbek se aproximam muito das de Sposati. Para Yazbek, as políticas sociais vêm se apresentando de forma ineficaz na sociedade capitalista atual e o Estado tem grande responsabilidade na ineficiência dessas políticas. Contudo, a autora afirma que as políticas sociais são também uma conquista da luta da classe trabalhadora, e são necessárias para atenuar as desigualdades presentes na sociedade burguesa. Neste sentido, Yazbek baseia-se em seus estudos, na perspectiva de que as políticas assistenciais são consequência de relações entre Estado e sociedade e dos dispositivos compostos para regular essas relações, podendo atender aos interesses das diferentes classes sociais.

Mota considera que as políticas que compõem a seguridade social brasileira, na qual compreendem a política de assistência social, assumiram o cruel arranjo de configuração singularmente antagônico, uma vez que enquanto avança a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, reduzindo o alcance e os direitos que lhes são devidos, a assistência social se expande, na categoria de política não contributiva, convertendo-se num moderno fetiche de confronto à desigualdade social, na proporção em que se converte no fundamental dispositivo de proteção social brasileiro. Defende que, o Estado capitalista amplia o campo da prática da assistência social devido a sua inabilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas determinações atuais, seja pelo nível de desemprego ou até pelas perspectivas macroeconômicas na atualidade, ao mesmo tempo em que precariza o acesso a saúde e a previdência social públicas. Para autora essa centralidade na política de assistência social contribui para a não efetivação dos direitos sociais.

A perspectiva de Mota se aproxima das análises de Behring e Boschetti no sentido de não reconhecer, na política de assistência social, a possibilidade de proteção integral e universal dos direitos sociais em uma sociedade como a capitalista, na qual a desigualdade social é inerente.

Por outro lado, as perspectivas de Pereira, Sposati e Yazbek se aproximam na medida em que analisam que o Estado tem um relevante papel na elaboração e implementação das políticas sociais e que, a depender de qual projeto societário detém o controle estatal, essas políticas podem garantir essencialmente os direitos sociais, contribuindo para um processo democrático do país; ou podem atuar de forma fragmentada e excludente, atendendo somente aos mais necessitados.

4 PERSPECTIVAS SOBRE A POLÍTICA SOCIAL E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PRODUÇÃO DE PERIÓDICOS CIENTÍFICOS DO SERVIÇO SOCIAL

Além do estudo das perspectivas das autoras que são referência no tema e para dar conta dos nossos objetivos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica nas revistas da área do Serviço Social consideradas em nível Qualis A1 e A2 nas avaliações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entre os anos de 2008 e 2018. Foram analisados sessenta artigos publicados nas revistas: *Katálysis*; *Serviço Social e Sociedade*; *Argumentum*; *Em Pauta*; *Políticas Públicas UFMA*; *Ser Social*; e *Textos e Contextos*. Os artigos foram selecionados a partir dos títulos e palavras-chave que continham alguns destes termos: *Assistência Social*; *Sistema Único de Assistência Social*; *política pública*; *direito e Estado*.

Foram observadas, na produção das revistas estudadas, as mesmas perspectivas das autoras apresentadas no capítulo anterior. A seguir, exibe-se uma tabela do material analisado neste estudo – na quantidade já citada de 60 artigos –, assinalando em cada caso qual das concepções teóricas apresentadas no capítulo anterior é predominante nas análises dos(as) autores(as).

Tabela 1: Artigos analisados

Revista	Ano	Título do artigo	Autor(a) do artigo	Autor(a/es/as) de referência
Katálysis	2015	A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público	Janaina Albuquerque de Camargo Schmidt e Mossicléia Mendes da Silva	Behring e Boschetti/Mota
Katálysis	2015	Assistência social na realidade municipal: o SUS e a prevalência do conservadorismo	Maísa Miralva da Silva	Behring e Boschetti/Mota
Katálysis	2015	Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS	Aldaiza Sposati	Sposati
Katálysis	2015	Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade	Tiago Martinelli, Simone Ritta dos Santos e Marta Boba Silva	Yazbek
Katálysis	2015	Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma proposta em construção	Nayara Cristina Bueno e Cássia Maria Carloto	Pereira, Sposati e Yazbek

Serviço Social e Sociedade	2010	Intervenção Profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS	Raquel Raichelis	Behring e Boschetti
Serviço Social e Sociedade	2013	Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital	Sheyla Suely de Souza Silva	Behring e Boschetti
Serviço Social e Sociedade	2015	Assistência social: direito ou bem-estar?	Berenice Rojas Couto	Pereira e Yazbek
Serviço Social e Sociedade	2016	O trabalho do assistente social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional	Bruna Carnellosi	Pereira/ Sposati e Yazbek
Serviço Social e Sociedade	2017	Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos	Jucimeri Isolda Silveira	Pereira
Serviço Social e Sociedade	2017	Cesta básica e assistência social: notas de uma antiga relação	Gisele Aparecida Bovolenta	Sposati
Argumentum	2010	Centralidade dos programas de transferência de renda na política de assistência social	Maria Clara Martins Alves Assumpção	Behring e Boschetti/ Mota
Argumentum	2010	O processo de implementação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão	Maria Luiza Amaral Rizzotti	Sposati/Yazbek
Argumentum	2012	A proteção Social Básica da Assistência Social	Thiago Prisco	Sposati
Argumentum	2012	O trabalho do Assistente Social no SUAS e a Formação Profissional	Vini Rabassa da Silva, Mara Rosange Acosta Medeiros e Mariana Passos Dutra	Yazbek
Argumentum	2014	Repercussões do envelhecimento populacional para as políticas sociais	Nanci Soares, Cristiane de Fátima Poltronieri e Joice Sousa Costa	Behring e Boschetti
Argumentum	2015	A assistência social na perspectiva de direito social no Brasil, no Chile e em Cuba	Mari Aparecida Bortoli, Tiago Martinelli e Berenice Rojas Couto	Sposati/Yazbek

Argumentum	2016	Assistência Social: a vinculação com programas de transferência de renda	Janaina Albuquerque de Camargo Schmidt	Behring e Boschetti
Argumentum	2016	Assistência social e vanguardas do Serviço Social na era neoliberal	Mavi Rodrigues	Behring e Boschetti/Mota
Argumentum	2016	Gestão estadual do SUAS no Rio de Janeiro: iniciando um debate	Mônica de Castro Maia Senna	Sposati
Argumentum	2016	O orçamento e o exercício profissional do assistente social	Jeane Andréia Ferraz Silva	Mota
Argumentum	2017	As dimensões do financiamento da política de Assistência Social no Brasil	Joseane Ratatori Couri e Evilasio da Silva Salvador	Behring e Boschetti/ Mota
Em Pauta	2009	A Ação dos Assistentes Sociais nos CRAS/RJ, Território e a Política de Assistência Social entre 2004 e 2008	Francine Helfreich Coutinho dos Santos	Behring e Boschetti
Em Pauta	2015	O Serviço Social e as condições de trabalho no Suas: tensões e desafios à materialização do projeto profissional	Senir Santos da Hora	Sposati/Yazbek
Em Pauta	2015	Estado, sociedade civil e políticas sociais: o Serviço Social no Cras em ação	Chis Giselle Pegas Pereira da Silva e Antônio Carlos de Oliveira	Sposati/Yazbek
Políticas Públicas UFMA	2012	A implementação e Implantação do SUAS no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo	Tiago Martinelli	Pereira
Políticas Públicas UFMA	2012	O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO E MINAS GERAIS: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento	Neiri Bruno Chiachio	Sposati/ Yazbek
Políticas Públicas UFMA	2012	O SERVIÇO SOCIAL NA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: sobre a expansão do trabalho do assistente social a partir do SUAS	Marina Maciel e Lucilene Ferreira Cerqueira Guimarães	Behring e Boschetti/Mota

Políticas Públicas UFMA	2012	UM CAMINHO A PERCORRER: os desafios da efetivação de assistência social	Salyanna de Souza Silva	Sposati/ Yazbek
Políticas Públicas UFMA	2012	O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL: apresentando a pesquisa, problematizando a política social	Raquel Raichelis Degenszajn, Berenice Rojas Couto e Maria Carmelita Yazbek	Pereira
Políticas Públicas UFMA	2012	O Processo de Democratização da Política de Assistência Social e os Direitos da Criança e do Adolescente nos Municípios	Maria D'alva Macedo Ferreira	Sposati/ Yazbek
Políticas Públicas UFMA	2013	ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: reflexões sobre o significado das Entidades Beneficentes no contexto do SUAS no Distrito Federal	Janaina Lopes do Nascimento Duarte	Behring e Boschetti/ Mota
Políticas Públicas UFMA	2014	A Assistência Social no Processo de Restauração da Dominação Burguesa no Brasil	Adilson Aquino Silveira Júnior e Simone Souza Leite	Behring e Boschetti/Mota
Políticas Públicas UFMA	2014	O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: desafios à sua implementação	Arlete de Brito Abreu, Carla Cecília Serrão Silva, Jercenilde Cunha Silva e Lília Penha Viana Silva	Mota/Sposati
Políticas Públicas UFMA	2015	INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	Desirée Cipriano Rabelo	Sposati/Yazbek
Políticas Públicas UFMA	2017	INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise da realidade dos municípios brasileiros	Janaílido Soares de Sousa, Donária Linhares Minervino, Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima, Leonardo Andrade Rocha e Márcia Regys Rabelo de Oliveira	Yazbek

Políticas Públicas UFMA	2017	A GESTÃO EM REDES NO CONTEXTO NEOLIBERAL: o exemplo da política de assistência social brasileira	Talita Arrais Amorim e Solange Maria Teixeira	Pereira
Políticas Públicas UFMA	2018	CONTRARREFORMA DA SEGURIDADE SOCIAL: rebatimentos sobre a consolidação da Assistência Social como política pública	Lilia Penha Viana Silva	Sposati
Políticas Públicas UFMA	2018	DINÂMICAS SOCIOTERRITORIAIS E PRÁTICAS PROFISSIONAIS entre chãos e gestão	Carola Arreguil, Dirce Harue Ueno Koga e Rodrigo Aparecido Diniz	Sposati
Políticas Públicas UFMA	2018	A REALIDADE EMPÍRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: a atualidade de sua implementação no estado do Maranhão	Cleonice Correia Araújo	Behring e Boschetti
Políticas Públicas UFMA	2018	POBREZA E TERRITÓRIOS (DE POBREZA): configurações a partir da Política de Assistência Social	Maria do Socorro Sousa de Araújo	Pereira
Ser Social	2009	Políticas de Saúde e Assistência Social no Brasil: afinidades e desafios	Álvaro André S. Amorim	Behring e Boschetti
Ser Social	2011	O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social	Ariane Rego de Paiva e Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato	Pereira/Sposati
Ser Social	2012	Serviço Social e Sistema Único de Assistência Social (SUAS): reflexões sobre o tratamento profissional	Jeane Andreia Ferraz Silva	Yazbek
Ser Social	2017	A política de assistência social e o enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil	Monique Soares Vieira e Patrícia Krieger Grossi	Behring e Boschetti
Textos e Contextos	2008	Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios	Vini Rabassa da Silva, Mara Rosange Acosta de Medeiros, Fernanda Fonseca da	Sposati/Yazbek

			Fonseca e Cintia Ribas Pestano	
Textos e Contextos	2009	O processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Entre-Ijuís/RS junto à proteção integral das crianças e adolescentes	Caroline Scherer	Pereira/Sposati/Yazbek
Textos e Contextos	2010	Trabalho Interdisciplinar no CRAS: um novo enfoque e trato à pobreza?	Solange Maria Teixeira	Sposati/Yazbek
Textos e Contextos	2010	CRAS de Saltinho: rumo ao fortalecimento da rede de serviços socioassistenciais	Clarete Trzinski, Taise Veiverberg, Sirlei Favero Cetolin e Eliane Pinheiro	Sposati/ Yazbek
Textos e Contextos	2011	Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social	Maria Beatriz Herkenhoff e Desirée Cipriano Rabelo	Mota
Textos e Contextos	2012	A intervenção profissional do assistente social no eixo de planejamento e gestão: uma discussão a partir da experiência na coordenação de um serviço de assistência social no âmbito da Proteção Social Básica	Priscila Cardoso e Keli Regina Dal Prá	Yazbek
Textos e Contextos	2013	Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social	Karine Yanne de Lima Pereira e Solange Maria Teixeira	Sposati
Textos e Contextos	2013	Paradoxos da Assistência Social: algumas considerações	Vinicius Tonollier Pereira e Pedrinho Guareschi	Yazbek/Mota
Textos e Contextos	2014	Política de Assistência Social no Enfrentamento da Pobreza: estratégias e conceituação	Luciana Lunelli e Dunia Comerlato	Yazbek
Textos e Contextos	2015	O processo de elaboração da Política Nacional de Assistência Social de 2004	Mirella Souza Alvarenga e Maria Lúcia Teixeira Garcia	Mota/Pereira/Sposati

Textos e Contextos	2016	Desafios para Proteção Social Especial: a ambiência da violação de direitos na política nacional de assistência social	Joana Maria Gouveia Franco Duarte	Sposati/Yazbek
Textos e Contextos	2017	A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais	Renato Tadeu Veroneze	Sposati
Textos e Contextos	2017	O circuito familista na Política de Assistência Social	Wederson Rufino dos Santos	Behring e Boschetti
Textos e Contextos	2018	Fator Amazônico e Cultura Política a Gestão do SUAS: as influências no processo de consolidação do SUAS no Estado do Pará	Severino Martins Junior	Behring e Boschetti/Mota
Textos e Contextos	2018	Rede socioassistencial e sociedade civil na PNAS – sobre fragmentação do “público” e o “privado” na vida social	Tatiana Dahmer Pereira	Sposati/Yazbek

Fonte: elaboração da autora.

Diante do quadro exposto, podemos observar que trinta e oito artigos têm como fundamento de suas análises as abordagens de Potyara A. P. Pereira, Adaiza Sposati e Maria Carmelita Yazbek. E vinte dois artigos fundamentam suas análises nas abordagens de Elaine Behring, Ivanete Boschetti e Ana Elizabete Mota.

Assim como na concepção teórica das autoras que são referências na discussão sobre políticas sociais analisadas no capítulo anterior, todos(as) os(as) pesquisadores(as) reconhecem a política de assistência social como um avanço e como uma conquista histórica da classe trabalhadora, mas reconhecem também as contradições e disputas de classes inerentes a essa política. Analisando criticamente a política de assistência social, os(as) pesquisadores(as) reconhecem os retrocessos gerados pela cultura do neoliberalismo presente em nossa sociedade, assim como a precarização e focalização predominantes nessa política.

Neste sentido, os trabalhos estudados destacam a importância do avanço normativo do SUAS, reconhecendo os limites e as possibilidades presentes na política de assistência social e destacando a importância da participação social e de uma articulação integral com as demais políticas sociais para que seja possível garantir os direitos sociais dos usuários da assistência social.

Todos(as) autores(as) reconhecem a política de assistência social como um direito social de todo cidadão e como uma política pública que deve ser garantido pelo Estado.

Como exemplo de algumas dessas análises, podemos citar o artigo de Joana Maria Gouveia Franco Duarte (2016), intitulado *Desafios para Proteção Social Especial: a ambiência da violação de direitos na política nacional de assistência social*, o qual afirma que:

O avanço da Assistência Social enquanto política pública, integrante da Seguridade Social, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, responde a demandas históricas de luta de movimentos sociais organizados, setores críticos das categorias profissionais e dos trabalhadores da Política de Assistência Social. (DUARTE, 2016, p. 85)

Nesta lógica, a pesquisadora considera um avanço para a política de assistência social a instituição da LOAS, mas aponta que esta foi instituída em meio à expansão da ofensiva neoliberal. Por conta disso, as políticas sociais são um campo contraditório fruto de intenso processo de disputas, embates e debate nacional. O objetivo principal da autora é problematizar a reconfiguração da Proteção Social Especial (PSE). Para isso, ela aponta alguns desafios na execução dessa política, como a falta de participação dos usuários, a necessidade de uma maior articulação de rede, a falta de engajamento por parte dos gestores e o conservadorismo presente na sociedade e no Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Destaca-se também a análise da pesquisadora Jucimeri Isolda Silveira (2017) no artigo intitulado *Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos*, em que afirma que o SUAS é especialmente umas das principais reformas do Estado democrático brasileiro no escopo da política social, uma vez que evidencia a concepção de política social como uma política pública estatal.

Silveira (2017) refere que o SUAS traz uma nova forma de gestão e das políticas sociais, priorizando a participação social e as seguranças tipificadas e padronizadas em equipamentos públicos, a gestão fundo a fundo, entre outros. Contudo, a autora assinala também uma tendência regressiva que dificulta a execução da Política Nacional de Assistência Social nos municípios, como a falta de recursos e falta de participação popular.

Evidencia as dificuldades da trajetória histórica na execução das políticas públicas no Brasil, marcadas pela moralização da pobreza, pela descontinuidade, pela fragmentação e a insuficiência de recursos que foram balizas principalmente da política social. Alude ao fato de que os problemas mencionados anteriormente são resultado de uma perspectiva conservadora que está expressa teoricamente no padrão de proteção social brasileiro. Neste sentido, explica, através de uma análise da construção histórica da política pública, como surge o processo de

culpabilização do indivíduo e como o processo gerencialista dos interesses do capital atravessam a política de assistência social. Esclarece que a ideologia desenvolvimentista e a cultura patrimonialista resultam em práticas de gestão pública que entendem os direitos como algo dado e não como conquista – o que reforça a concepção abstrata dos direitos (SILVEIRA, 2017).

Silveira (2017) afirma que a implementação das políticas públicas conquistadas a partir da Constituição de 1988 contribuem para o desenvolvimento humano, especialmente através das políticas de educação, saúde e assistência social. Destaca a importância dessa política para a redução da pobreza e a estruturação de sistemas e políticas de proteção aos direitos humanos.

E continua assegurando que, através da promulgação da LOAS em 1993, a assistência social é entendida como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. A autora ressaltou, em mais de um momento, a importância da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) para a defesa dos direitos. Menciona ainda que à NOB/SUAS cabe a função de regulação e organização do sistema público estatal, visando à unificação e integração da PNAS em todo o território nacional. Entretanto, existem resistências que podem dificultar o protagonismo social nas PNAS. Essas resistências podem ser resultado da frágil definição da política de assistência social como um direito legitimado pelo Estado (SILVEIRA, 2017).

Neste sentido, explana que a “dimensão normativa do direito foi fundamental, mas requer mais materialidade e incorporação na agenda política da sociedade civil, das forças sociais, no conjunto das reivindicações e lutas cotidianas da população usuária” (SILVEIRA, 2017, p. 498). A autora acredita que não cabe apenas ao assistente social reagir contra o conservadorismo, mas a todos os agentes políticos.

Assim como as autoras referenciadas no capítulo anterior, é possível identificar algumas diferenças nas análises dos pesquisadores dos artigos estudados. Essas análises irão se aproximar às vezes mais de uma ou de outra perspectiva teórica, como se apresentará a seguir.

4.1 ABORDAGENS FUNDAMENTADAS NAS PERSPECTIVAS DE POTYARA A. P. PEREIRA, ALDAIZA SPOSATI E MARIA CARMELITA YAZBEK

Fundamentados nas abordagens de Potyara A. P. Pereira, Adaiza Sposati e Maria Carmelita Yazbek, a seguir destacam-se alguns artigos.

O artigo *Assistência social: direito social ou bem-estar?*, de Berenice Rojas Couto (2015), destaca o caráter contraditório presente na conformação histórica da política de

assistência social brasileira, evidenciando essa política como um campo de disputas de classes. A autora afirma que o campo da assistência social no Brasil é marcado por uma prática assistencialista e clientelista, destituída de valores de direitos sociais. Refere assim que

[...] foi nesse movimento contraditório que a política de assistência social foi se materializando, tanto juridicamente quanto como um sistema único, reclamável pela população. Essa trajetória incorporou um processo que evidencia os ganhos possíveis no campo da política social na sociedade capitalista, bem como aponta as determinações históricas que asseguram a contenção da população à ótica das determinações do processo de acumulação capitalista. (COUTO, 2015, p. 666)

A partir desse ponto de vista, Couto (2015) destaca que a política de assistência está repleta de disposições para desempenhar o desafio de proteger a classe trabalhadora das adversidades impostas pelo sistema capitalista ou validar a face conservadora da política social, que, desprovida de contradição, executa a função de conservar as condições para a exploração da classe trabalhadora.

A autora ressalta também necessidade de analisar a política social como área de mediação central do trabalho do assistente social. Destaca que a relação dessa política com a profissão do assistente social precisa enfrentar o obstáculo de acabar com a lógica que liga o trabalho do Serviço Social com as peculiaridades de um processo articulado à ideologia conservadora, ressaltando-se o trabalho de reforma moral aos usuários (COUTO, 2015).

A pesquisadora esclarece que essas análises

[...] não trabalham com a ideia de que qualquer que seja o campo da política social, é possível por ela resolver o nó central da sociedade capitalista, ou seja, a exploração. Mas também é preciso reafirmar que se entende que no campo das políticas sociais é possível empreender lutas para garantir a reprodução material da classe que vive do trabalho, impondo ao capital a necessidade de colocar em relevo a destinação do valor apropriado pela superexploração da mão de obra. Dizendo de outra forma, constitui-se campo de luta e de disputa, no qual os capitalistas vêm intervindo para retirar aquilo que foi duramente conquistado pelos trabalhadores. (COUTO, 2015, p. 667)

Destaca-se também a análise do pesquisador Tiago Martinelli (2012) no seu artigo *A Implantação e Implementação do SUAS no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo*. O autor investiga, através de uma pesquisa empírica, o processo de implementação do SUAS na região sul do Brasil e conclui que esse é um processo lento e gradual, com diversas dificuldades e desafios na sua implantação. Todavia, ao mesmo, tempo reconhece os avanços e

rupturas que garantem a consolidação do conteúdo da LOAS e a consolidação da Assistência Social como política pública e de direito dos cidadãos.

Martinelli (2012) destaca que uma das dificuldades na implementação do SUAS “está na busca dos gestores pela efetivação da implementação e execução do SUAS, no que diz respeito a romper com a cultura conservadora, que é histórica na sociedade brasileira” (p. 468). E continua afirmando:

As informações comportam uma explícita contradição entre a proposta de um sistema progressivo para a garantia de direitos e a efetivação da política pública, em que a gestão propõe-se a contemplar a Política Nacional, ao mesmo tempo em que demonstra, em seus discursos, práticas e ações conservadoras. A implantação do Sistema, apesar de suas dificuldades, ampliou a visibilidade e potencializou para a sociedade a importância que a Assistência Social tem na composição da Seguridade enquanto sistema de proteção social. (p. 468)

Ressalta o problema de financiamento e responsabilidade do Estado na implementação do SUAS, afirmando que a falta de responsabilização do Estado reforça a cultura da filantropia e fortalece a cultura do patrimonialismo e clientelismo presente na política de assistência social. Destaca ainda a importância de se consolidar o controle social, a fim de que a população possa cobrar do Estado a garantia dos direitos sociais públicos e de qualidade (MARTINELLI, 2012).

Ainda corroborando as autoras Pereira, Sposati e Yazbek, identifica-se a pesquisa de Renato Tadeu Veroze (2017), intitulada *A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais*. Neste artigo, o autor apresenta os elementos para a apreensão da assistência social brasileira enquanto política pública de proteção social, indicando os marcos históricos para a implementação do SUAS, assinalando “a passagem da assistência social enquanto uma prática arcaica, tradicional, conservadora, para uma prática inovadora, inserida no campo do direito e concebida como política pública” (p. 347), que ocorreu somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Além disso, ressalta a relevância da assistência social nos termos da conjuntura política que incide no Brasil nos últimos anos, que prenuncia a destruição das políticas públicas e direitos sociais sob o governo de Michel Temer.

Veroze (2017) afirma que a instituição da LOAS em 1993 cria uma nova base para a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que passa a organizar a assistência social em um sistema descentralizado e participativo enquanto garantia de direitos e que seria capaz de reparar a realidade contraditória atual, garantindo a efetivação dos direitos dos cidadãos e dever do Estado.

Segundo o autor, esses princípios revelam que a garantia dos direitos decorreu de um processo que abrangeu o empenho da população e dos movimentos sociais na concretização dos direitos dedicados a uma política que abrangesse a Declaração Universal dos Direitos Humanos, fixando a dignidade da pessoa humana no cerne dos debates.

Entretanto, apesar dos grandes avanços da política de assistência social brasileira, determinadas práticas dessa política conservam-se “vinculadas ao modelo de doação e de tutela que reforçam a ideia de dependentes e frágeis, e o descompromisso de algumas autoridades governamentais, principalmente nos pequenos municípios” (VEROZE, 2017, p. 351).

Neste sentido, Veroze (2017) assinala que o assistencialismo calcado nas políticas sociais, ao invés de deslocar-se na direção da concretização do direito, fortalece os dispositivos seletivos e meritocráticos que ressaltam a natureza eventual e fragmentada das respostas dadas às vulnerabilidades e ao risco social.

Nesta acepção, o autor assevera:

As políticas sociais governamentais são entendidas como um movimento multidirecional, resultante do confronto de interesses contraditórios e, também, enquanto mecanismo de enfrentamento da questão social, resultante do agravamento da crise socioeconômica e política, das desigualdades sociais, da concentração de renda e da agudização da pauperização da população brasileira. (p. 352)

Desse modo, Veroze (2017) considera necessário que se lute por uma efetivação da política de proteção social enquanto uma política pública e governamental, priorizando a participação popular e a intersetorialidade das políticas e Seguridade Social. Somente assim será possível a concretização dos direitos sociais.

Nas análises de Chris Giselle Pegas Pereira da Silva e Antônio Carlos de Oliveira (2015), apresentadas no artigo *Estado, sociedade civil e políticas sociais: o Serviço Social no CRAS em ação*, os autores procuram apresentar uma reflexão sobre o Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF) na sua vinculação com a Política Nacional de Assistência Social, servindo como subsídio para ultrapassar as situações de vulnerabilidades dos indivíduos atendidos pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Além disso, destacam a relevância na participação da sociedade civil nas esferas democráticas, esforçando-se na busca pela concretização das políticas sociais.

Para realizar essa análise, os autores resgatam a trajetória histórica da constituição do Estado democrático de direito na sociedade contemporânea, bem como a trajetória da constituição da política social no Brasil. Referenciando Sposati (2001), afiançam:

As políticas sociais no Brasil, enquanto direito preconizado pela Constituição Federal de 1988 e dever do Estado, mostram-se ameaçadas pela focalização, pela privatização e pelo repasse para o controle do mercado (terceiro setor). Segundo Sposati (2001), entende-se por política social a possibilidade de orientar a ação social do governo e da sociedade pela primazia dos princípios dos direitos sociais e da cidadania. Supõe, ainda, a introdução dos princípios democráticos da gestão, possibilitando que o usuário avalie e interfira na qualidade da ação. (SILVA & OLIVEIRA, 2015, p. 255)

Neste viés, os autores destacam que, para que se efetivem as políticas sociais, é indispensável a participação da sociedade civil nos espaços democráticos de direito, tencionando para que haja uma reflexão crítica da realidade, com o objetivo de afastar-se de práticas estigmatizantes dos cidadãos atendidos, transformando as políticas sociais em importantes instrumentos de intervenção fortalecedores dos usuários em situação de vulnerabilidade social.

No artigo *O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão*, Maria Luiza Amaral Rizzotti (2010) realiza uma pesquisa junto ao Ministério de Desenvolvimento Social na qual destaca os aspectos que abrangem a gestão do SUAS ante a conexão dos seus padrões, dos seus conteúdos e de sua introdução com a esfera da administração pública.

Na pesquisa, a autora afirma que as políticas sociais brasileiras estão vivenciando transformações decorrentes dos novos paradigmas instituídos na Constituição Federal de 1988, devido a deliberações derivadas das alterações no modelo de gestão pública e pelo movimento da sociedade civil em torno das lutas por melhores condições de vida e alargamento dos direitos sociais.

As reflexões referentes às políticas sociais, sob a lógica organizativa, no âmbito da gestão pública, encontram-se, necessariamente, em uma arena de luta política, pois tanto as políticas sociais como o Estado são espaços da contradição do modelo econômico, social e político instalado no Brasil. (RIZZOTTI, 2010, p. 175)

Defende o conceito de que a organização de uma nova rede de serviços na rede assistencial precisa apreender, “ao máximo, a potencialidade emancipatória desta proposta, entende[ndo] que sua construção deve partir de compromissos gerados na luta por novas condições de vida, novos espaços sociais, no protagonismo político e na perspectiva de liberdade” (RIZZOTTI, 2010, pp. 184-185).

Finalizando, afirma que “o campo das políticas sociais e a esfera pública expressam as contradições presentes na sociedade brasileira, portanto, um campo de luta, de poder e de contrapoder, o que indica a dimensão política nas atribuições da gestão” (RIZZOTTI, 2010, p. 188).

No artigo de Vini Rabassa da Silva, Mara Rosange Acosta de Medeiros e Mariana Passos Dutra (2012), denominado *O trabalho do Assistente Social no SUAS e a Formação Profissional*, as autoras têm o objetivo de apresentar análises da pesquisa realizada diretamente com assistentes sociais no período de março de 2009 a dezembro de 2010, nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. As inquirições da pesquisa tiveram como foco realizar uma análise sobre espaços sócio-ocupacionais, as funções exercidas, a instrumentalização usada, a perspectiva ético-política, as dificuldades enfrentadas na ação profissional e a apresentação de propostas para a formação profissional.

Silva, Medeiros e Dutra (2012) atestam que o atual Sistema de Gestão Descentralizado e Participativo, instituído pela política social a partir da implementação do SUAS, indica a concretização de direitos e o desenvolvimento da autonomia dos usuários dessa política, o que corresponde com as diretrizes gerais da formação do profissional de Serviço Social. No entanto, afirmam que “a mudança de uma política não pode ser atribuída somente a sua regulamentação, e/ou reestruturação administrativa, já que vários outros elementos serão determinantes na sua implantação” (p. 188). Desta maneira, o Estado precisa garantir as possibilidades concretas para a sua efetivação, como, por exemplo, “financiamento, estrutura, e recursos humanos qualificados para a sua plena operacionalização” (p. 188).

Sob esta perspectiva ressaltam em sua pesquisa que

[...] dependendo do jogo de forças estabelecido no local de atuação, dos recursos disponíveis e da capacidade interventiva do profissional para materializar direitos e/ou favorecer o desenvolvimento da autonomia dos usuários, os espaços sócio-ocupacionais do SUAS podem facilitar ou dificultar o exercício profissional. Tendo presente, também, que nestes espaços o profissional enfrentará as contradições de uma ação profissional inserida em um Sistema de Proteção Social cuja proposta, como um todo, está na contramão do sistema econômico vigente na realidade brasileira. (SILVA, MEDEIROS & DUTRA 2012, p. 191)

Para concluir, Silva, Medeiros e Dutra (2012) avaliam que a atuação do assistente social no SUAS encontra uma prática de privação de direitos, de desmantelamento das políticas sociais universais e de natureza pública, assim como de fragilização das condições de trabalho, reivindicando “uma capacidade interventiva capaz de fazer os enfrentamentos necessários em

busca da defesa dos direitos sociais e da consolidação do SUAS, dentro da autonomia relativa que demarca o exercício profissional dos assistentes sociais” (p. 199).

Já na pesquisa de Lília Penha Silva (2018), intitulada *Contrarreforma da Seguridade Social: rebatimentos sobre a consolidação da Assistência Social como política pública*, a autora tem como objetivo analisar as contrarreformas conservadoras em curso no governo de Michel Temer. Ela indica que tais contrarreformas, caso aprovadas, poderiam interromper o processo de materialização do SUAS, impelindo a assistência social aos fundamentos conservadores das quais se originaram, com viés de filantropia e caridade.

No decorrer de seu estudo, Silva (2018) analisa os aspectos históricos na construção da política de assistência social no Brasil, ressaltando seu processo de desenvolvimento, que passou de uma política conservadora para uma política de direito instituída legalmente. Neste sentido, a autora considera as contradições presentes na política de assistência social, observando que esta política deve ser defendida para que se efetivem os direitos sociais da sociedade. Portanto, defende:

Assistência Social como política de estado tem como potencialidade assegurar o direito dos inaptos ao trabalho por sua condição de pertencimento à sociedade em seu atual estágio, onde a sociabilidade construída já incorporou e legitimou certos padrões mínimos abaixo dos quais a dignidade humana estaria comprometida. Também politizar a questão social, colocando sob responsabilidade social o fato de pessoas aptas ao trabalho não conseguirem dentro do sistema produtivo ter assegurado um lugar no mercado de trabalho de modo a custear suas necessidades no âmbito da sociedade mercantil de forma autônoma. Assim, compete à política de assistência social assegurar as condições de dignidade humana dos segmentos não inseridos pela sociabilidade do trabalho, seja por situações intergeracionais ou de falta de saúde que os habilite para atividades laborais, quer seja pela impossibilidade de inserção pelo trabalho. (SILVA, 2018, p. 1.603)

O artigo de Thiago Prisco (2012), intitulado *A Proteção Social Básica da Assistência Social*, tem a finalidade de discorrer sobre o modelo de proteção da assistência social, evidenciando a política de proteção social básica e a função central desempenhada pelo CRAS nesta política. O autor fundamenta sua pesquisa a partir de uma revisão bibliográfica na legislação disponível sobre o tema e nas produções teóricas que são destaques nessas análises.

O autor apresenta um breve histórico sobre a institucionalização da política de proteção social no Brasil, destacando que, após a Constituição Federal de 1988, essa política se instituiu como uma política pública estatal.

Prisco (2012) define a Proteção Social Básica como algo basilar e não como algo simples. E afirma que o maior desafio para implementação da política de assistência social, enquanto como política pública de proteção social

[...] é pensá-la e implementá-la no âmbito da intersetorialidade de modo que seja possível responsabilizar os diversos atores que deveriam se empenhar em sua condução. Para isso, se faz urgente a criação de uma agenda comum às diversas políticas públicas, favorecendo o envolvimento em debates e experimentações que sejam capazes de viabilizar a instituição de uma nova cultura política neste âmbito. (PRISCO, 2012, p. 91)

Para concluir, o autor destaca que é necessário pensar a proteção social intersetorialmente, aprimorando os cidadãos demandantes de seus serviços para que estes possam interagir e debater sobre seus próprios interesses.

4.2 ABORDAGENS FUNDAMENTADAS NA PERSPECTIVA DE ELAINE BEHRING, IVANETE BOSCHETTI E ANA ELIZABETE MOTA

Embasados nas abordagens de Elaine Behring, Ivanete Boschetti e Ana Elizabete Mota, enfatizam-se os artigos que seguem.

No artigo *Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas*, de 2010, Raquel Raichelis debate o trabalho do assistente social no contexto do SUAS enquanto um importante espaço de atuação profissional do assistente social, bem como de outras profissões. Compreende que o SUAS – ao mesmo tempo em que expande o mercado de trabalho, abrindo novas possibilidades de intervenção profissional – precariza e intensifica os processos de trabalho, dificultando as maneiras de efetivação do projeto ético-político profissional do Serviço Social. Para a autora, as políticas sociais expressam uma

[...] mediação fundamental da ação do Estado, viabilizam uma intervenção continuada e estratégica sobre as sequelas da *questão social*, levando o aparelho estatal a desenvolver simultaneamente funções econômicas, políticas e sociais, administrando as contradições e buscando um sistema de consensos em busca de legitimidade social. Simultânea e dialeticamente, as políticas sociais representam a face da luta dos movimentos sociais, expressando a dimensão de conquista das classes trabalhadoras decorrente das pressões e mobilizações em busca de respostas a necessidades sociais de reprodução social, ainda que estas sejam invariavelmente insuficientes e limitadas. (RAICHELIS, 2010, pp. 754-755)

Neste sentido, Raichelis (2010) afirma que as políticas sociais, da mesma forma que são uma conquista da classe trabalhadora, são também insuficientes e limitadas. Sobre o seu

processo de implementação, a autora afirma ser um campo complexo de conflitos e tensões, que compreende diversos atores, interesses, planos, táticas e circunstâncias em que são requeridas “a presença e a intervenção de diferentes categorias profissionais que disputam espaços de reconhecimento e poder no interior do aparelho institucional” (p. 755).

A autora considera que a efetivação das políticas públicas, no âmbito da consolidação de direitos, está se tornando cada vez mais complexa na sociedade capitalista. Por isso, afirma que, apesar dos desmontes e desmantelamento que vêm abrangendo a esfera estatal, o Estado continua sendo a maneira mais eficaz de atuar na universalização dos direitos.

Próximo dessa abordagem, também foi analisado o artigo de Francine Helfreich Coutinho dos Santos (2009), denominado *A Ação dos Assistentes Sociais nos CRAS/RJ, Território e a Política de Assistência Social entre 2004 e 2008*. O objetivo do artigo é refletir sobre os subsídios essenciais para a discussão atual a respeito da inserção dos assistentes sociais nos CRAS, baseada na experiência profissional no CRAS do Complexo da Maré. A autora reconhece a política de assistência social como uma política pública contraditória e em disputa que atende concomitantemente aos interesses das classes populares e da classe dominante.

Para refletir sobre essa temática, a autora explana os limites e desafios encontrados pelo profissional do Serviço Social na execução de trabalho no Complexo da Maré. Ressalta a dificuldade de exercer uma atuação profissional que coadune os princípios do Código de Ética profissional. Neste sentido, destaca que os(as) assistentes sociais, enquanto profissionais que atuam nesses espaços ocupacionais, devem ter conhecimento da realidade, compreendendo qual o papel que as políticas públicas exercem nesse território. Por isso, a autora acredita que seria necessária a

[...] expansão das políticas de combate à pobreza (não só na assistência social, como também na educação, saúde, habitação, etc.), nas quais o assistente social está inserido. O que nos remete a uma especial atenção para que não nos tornemos gestores da pobreza, perdendo de vista a direção do projeto ético-político profissional comprometido com a emancipação da classe trabalhadora e com o fim da desigualdade social. É preciso estar atento ao neoconservadorismo que chega hoje por meio das políticas públicas, que nega e obscurece a análise de classe, fragmentando o real. (SANTOS, 2009, p. 286)

Sob este aspecto, Santos (2009) conclui sua pesquisa afirmando que um dos desafios na execução da política de assistência social encontrado pelo assistente social que atua no CRAS do Complexo da Maré é avançar na construção de um projeto profissional em uma perspectiva emancipadora que fortaleça os usuários dessas políticas. Para que se garantam os direitos sociais nesse espaço, é necessária uma leitura crítica da realidade por parte dos

profissionais que atuam nas políticas públicas, incluindo o assistente social. Menciona ainda que o CRAS tem grande relevância para a implementação da política pública.

No artigo de Janaina Albuquerque de Camargo Schmidt e Mossicléia Mendes da Silva (2015), intitulado *A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público*, as autoras apresentam uma análise a respeito da Política de Assistência Social, com base nos recursos propostos a esta política no orçamento público federal, evidenciando os anos de 2005 e de 2013. A pesquisa demonstra as disposições atuais da Assistência Social, destacando a primazia dos programas de transferência de renda para o enfrentamento da pobreza extrema, numa conjuntura de expansão do comprometimento estatal com o capital financeiro.

Schmidt e Silva (2015) reconhecem a regulamentação e a expansão das políticas de assistência social como um importante avanço jurídico-normativo, uma vez que legitimam a responsabilidade estatal no processo de regulamentação das políticas nessa área, destacando, desta forma, a relevância da instituição da PNAS, 2004; NOB/SUAS, 2005, 2012; e da NOB-RH/SUAS, 2010. No entanto, afirmam que essa ampliação

acarreta uma série de contradições quando o avanço incontestado da Política de Assistência Social faz-se em detrimento das demais políticas de seguridade social e, ainda, da prevalência dos Programas de Transferência de Renda (PTR) no bojo dos serviços socioassistenciais do SUAS. (SCHMIDT & SILVA, 2015, p. 87)

Sob este ângulo, as autoras evidenciam que, apesar dos avanços legais da política de assistência social, a centralidade nos gastos públicos com as políticas de transferência de renda e a falta de articulação com as demais políticas de proteção social criam uma fetichização dessa política e contribuem para a conservação do sistema capitalista vigente. Além disso, não resolve o problema da desigualdade social gerado por esse sistema. As autoras concluem afirmando:

[...] torna-se necessário maior investimento público de forma a potencializar o SUAS, a rede pública de serviços socioassistenciais e a gestão pública democrática para desenvolver a Política de Assistência Social na ótica dos direitos sociais, e não simplesmente restringi-la ao combate à extrema pobreza. (SCHMIDT & SILVA, 2015, p. 93)

Ainda sob esta perspectiva, encontramos novamente as análises de Janaina Albuquerque de Camargo Schmidt (2016) no artigo chamado *Assistência Social: a vinculação*

com programas de transferência de renda, no qual a autora atualiza sua pesquisa, refletindo, mais uma vez, sobre as disposições fundamentais da Política de Assistência Social na conjuntura brasileira atual e também sobre a orientação dada para a implementação do SUAS, baseada no orçamento público da União.

Ao refletir sobre a Política de Assistência Social na contemporaneidade, considera-se o contexto socioeconômico do processo de produção e reprodução do capital na contínua crise estrutural do capitalismo, bem como a implementação das políticas econômicas neoliberais que incidem numa intervenção do Estado focada nas questões de estabilidade econômica, com a aplicação de ajustes estruturais, em prol do capital financeiro. Tem-se um cenário adverso e regressivo na ótica dos direitos sociais, oriundos da precarização do trabalho e das suas formas organizativas, além de uma atuação estatal focalizada na pobreza (extrema), através dos programas de transferência de renda. (SCHMIDT, 2016, p. 66)

Schmidt (2016) afirma que a Política de Assistência Social, a partir da regulamentação do SUAS, em 2005, favorece a Assistência Social como política pública de direito, inovando quanto às suas perspectivas de proteção social. No entanto, considera que a supervalorização dessa política de maneira a compreendê-la como capaz de superar a pobreza e a desigualdade social, visão presente principalmente nos programas de transferência de renda, pode levar a compreensões e práticas filantrópicas.

Sendo assim, reafirma-se a necessidade do fortalecimento da perspectiva da Assistência Social com sua função protetiva articulada às demais políticas públicas, de modo a concretizar a garantia dos direitos sociais de forma ampla, e da implementação do SUAS no território brasileiro, com o aprimoramento da sua gestão e da efetividade dos serviços socioassistenciais prestados à população usuária. Para tanto, torna-se imprescindível investimento estatal no orçamento público a fim de dar materialidade a tais práticas. (SCHMIDT, 2016, p. 67)

Esse tipo de perspectiva é preocupante, uma vez que afirma a impossibilidade da ação do Estado (“burguês e capitalista”) na redução da desigualdade. Por esse motivo, ataca as políticas de assistência social. Em realidade, é uma leitura ideológica que nega qualquer possibilidade de luta através das políticas públicas, muito próxima da visão que foi mencionada acima.

Diante da pesquisa realizada, a autora conclui que os gastos com orçamento público vêm sendo centralizados em políticas de transferência de renda, que, segundo sua análise, são insuficientes para resolver os problemas de desigualdade social. Alude ao fato de que os recursos deveriam ser direcionados para o aprimoramento do SUAS em conformidade com os

serviços socioassistenciais constituídos legalmente, considerando a perspectiva mais ampla de garantia de direitos, tendo como direção a universalidade da proteção social.

Próxima à abordagem de Elaine Behring, Ivanete Boschetti e Ana Elizabete, também se identifica a pesquisa de Adilson Aquino Silveira Júnior e Simone Souza Leite (2014) denominada *A Assistência Social No Processo de Restauração da Dominação Burguesa no Brasil*. Nesse trabalho citado, os autores analisam as interposições institucionais, ideopolíticas e socioeconômicas, conectadas mediante o espaço da assistência social, que, segundo suas análises, favorecem a hegemonia burguesa na sociedade brasileira. Sob esta perspectiva, a pesquisa pressupõe que a implementação da assistência na esfera dos direitos sociais não denota sua defesa diante da possibilidade de submissão pela hegemonia dominante no escopo da reprodução social.

Júnior e Leite (2014) afirmam que, no Brasil, a institucionalização da assistência social como política pública a partir da Constituição de 1988 introduziu um avanço para a implantação de um projeto emancipatório das classes subalternas, “inscrevendo a possibilidade de sua materialização através de patamares capazes de superar o marco assistencialista no qual se encontrava tradicionalmente aprisionada” (p. 547). Contudo, a implementação da assistência na esfera dos direitos sociais não impediu sua vinculação com os processos de dominação das classes dominantes: “No contexto atual das relações de forças, o procedimento principal das classes dominantes consiste em transformar a assistência social num *fetichismo social* (MOTA, 2011), colonizando-a por estratégias de passivização das classes subalternas” (p. 547).

Neste aspecto, consideram que, no campo de disputa pela conquista da hegemonia, os direitos e as políticas sociais têm a capacidade de agir na direção de auxiliar tanto na ampliação da consciência de classe dos trabalhadores – possibilitando uma melhor qualidade de vida – quanto podem, baseados na ofensiva das classes dominantes, adotar configurações restritivas e focalizadas, alargar os processos de alienação e passivação inerentes à solidificação dos entendimentos requisitados para a reprodução das relações capitalistas: “No contexto atual de crise e restauração da dominação burguesa, as forças políticas imperantes tencionam fortemente seu direcionamento na perspectiva de atender as necessidades de acumulação e autoexpansão do capital” (JÚNIOR & LEITE, 2014, p. 547).

Neste sentido, Júnior e Leite (2014) destacam que o modo que está configurado a política social no Brasil hoje acaba contribuindo para a acumulação do capital e para a manutenção da hegemonia da classe dominante. Essas análises assinalam

[...] a necessidade de mobilização para o fortalecimento da disputa ideológica, orientada para desvelar os fundamentos ético-políticos classistas que dinamizam a assistência social na conjuntura brasileira recente. O investimento na criação de um movimento histórico dos trabalhadores que supere os processos de passivização em curso deve articular concretamente as lutas parciais e cotidianas numa perspectiva abrangente, que coloque em causa a determinação social estrutural do próprio sistema do capital em sua totalidade. Nesses termos, a assistência social deve ser pensada enquanto mediação econômico-social e ideológica inscrita num projeto civilizatório das classes subalternas, que coloque como horizonte efetivo a superação das contradições e antagonismos constituidores da barbárie social contemporânea. (JÚNIOR & LEITE, 2014, p. 553)

Já o artigo de Maria Clara Martins Alves Assumpção (2010), intitulado *Centralidade dos programas de transferência de renda na política de assistência social*, tem a finalidade de analisar as políticas de assistência social desde a proclamação da Constituição Federal de 1988 até a evolução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Explana que a configuração atual da política de assistência social está centrada em programas seletivos e focalizados na extrema pobreza, como, por exemplo, os programas de transferência de renda, os quais, segundo a análise da autora, não resolvem o problema da desigualdade, agindo em conformidade com as disposições neoliberais.

Neste sentido, seu artigo ressalta:

[...] o processo de institucionalização da assistência social no âmbito do direito tem como marco o seu reconhecimento enquanto política pública. Todavia, apesar desse avanço no plano legal, não se pode[m] desconsiderar os retrocessos no campo social provocados pelos preceitos neoliberais. O governo Lula é desenvolvido em meio a esses preceitos, com destaque para o campo social. No caso específico da assistência, muitos foram os avanços legais, como a elaboração da PNAS e o desenvolvimento do SUAS, em processo de consolidação. No entanto, o que caracteriza a ações do governo na esfera da referida política é o desenvolvimento dos programas de transferência de renda. Assim, a principal característica da assistência social na atualidade é a predominância dos programas de transferência de renda, cujo foco de atenção debruça-se sobre determinados segmentos populacionais. (ASSUMPÇÃO, 2010, p. 68)

Para Assumpção (2010), estes programas estão submersos nos fundamentos de seletividade e focalização, diferentemente do princípio da universalidade que influenciou a definição de seguridade social instituída na Constituição de 1988. Desse modo, afirma-se que a fundamental conformação legitimada pela política de assistência social na contemporaneidade é precisamente a de ampliação de programas de transferência de renda.

A pesquisa de Mavi Rodrigues (2016), denominada *Assistência social e vanguardas do Serviço Social na era Neoliberal*, tem o objetivo de desenvolver uma análise sobre o

exercício profissional do assistente social no decorrer dos anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Para realizar sua investigação, a autora parte do pressuposto de que, a partir dos governos do PT, em 2003, se estabelece uma conjuntura complexa para o Serviço Social que tanto pode colocar empecilhos para a materialização do projeto ético e político quanto pode contribuir para um exercício profissional contraditório com os princípios de orientação social pautados após o movimento de reconceitualização.

Sob esta perspectiva, Rodrigues (2016) declara que, no decorrer dos governos petistas, mesmo que os programas sociais fossem voltados principalmente para ações efêmeras e emergenciais, também constituíram avanços legais com relação aos direitos das classes trabalhadoras nunca antes vistos na sociedade brasileira. Contudo,

[...] os mandatos de Lula e Dilma não promoveram alterações constitucionais progressistas e de conteúdo anti-imperialista, nem tampouco se respaldaram na mobilização popular. Os ganhos sociais para os mais pobres promovidos no Brasil, por mais inovadores e importantes que tenham sido, não confrontaram os interesses do capital de dominância financeira. Ao contrário, integrados à dinâmica de acumulação capitalista financeirizada, ainda que tenham possibilitado alguma distribuição de renda, mantiveram intocada a estrutura tributária regressiva brasileira, melhoraram as condições de vida dos miseráveis de forma individualizada, estimulando um consumismo alienante, à custa da desresponsabilização do investimento do Estado em serviços sociais públicos e universais. (RODRIGUES, 2016, p. 41)

Sendo assim, Rodrigues (2016) afirma que, conectados à ideologia neoliberal, os governos petistas reforçam um fenômeno diferente do assistencialismo, conhecido como *assistencialização*¹⁰. Esse novo fenômeno traz um novo reordenamento para as políticas sociais, expandindo as políticas assistenciais de maneira focalizada e seletiva, assim como mercantilizando a política de saúde e de previdência social.

Portanto, a assistência social cresce não como expressão da ampliação dos direitos sociais ou do fortalecimento da seguridade social prevista na Constituição de 1988, mas, sim, como um indicador da construção de um padrão público de proteção social minimalista, orientado, predominantemente, para atenção aos segmentos populacionais mais empobrecidos. (RODRIGUES, 2016, p. 44)

O estudo de Sheyla Suely de Souza Silva (2013), designado *Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital*, tem

¹⁰ O termo “assistencialização” foi utilizado pela primeira vez por Mota (1995) quando da análise da privatização da previdência nos governos de FHC. O fenômeno recebe tratamento mais exaustivo em publicação posterior (MOTA, 2008).

por finalidade analisar a política da assistência social inserida no novo modelo de “neoconservadorismo”. Para realizar tal análise, a pesquisadora parte da hipótese de que o avanço da política social reúne respostas às demandas da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, é funcional à acumulação capitalista.

Nossa análise, pautada no recurso heurístico da totalidade, evidencia que as atuais contribuições da política de Assistência Social brasileira à estratégia de *crescimento econômico* intermediam as dinâmicas de transnacionalização e financeirização e de superexploração do trabalho e, por outro lado, no que toca à face da *justiça social* do “neodesenvolvimentismo”, o atual modelo dessa política (re)naturaliza a questão social e promove ações focalizadas, as quais revertem estatísticas de desigualdade social, sem promoverem redistribuição de riqueza e mantendo os custos de reprodução da superpopulação relativa no âmbito do trabalho. Nossa tese é de que o atual modelo da política de Assistência Social brasileira dá suporte à superexploração do trabalho e equaliza a pobreza entre os próprios trabalhadores, para resguardar a riqueza produzida no país do conflito sobre a sua repartição e transferi-la para a expansão do capital, em escala internacional. (SILVA, 2013, p. 87)

Deste modo, Silva (2013) alega que a política de assistência social brasileira na atualidade, pautada no neodesenvolvimentismo, serve como estratégia de acumulação de capital. Afirma que esse modelo concentra os programas de assistência em políticas de transferência de renda, o que contribui para o retorno de políticas sociais baseadas em programas focalizados que naturalizam a pobreza, afastando-se da concepção de direito.

Ainda corroborando Behring, Boschetti e Mota, o artigo de Máisa Miralva da Silva (2015), denominado *Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo*, tem por objetivo analisar a concepção de política de assistência social que predomina em três municípios de Goiânia. Para sua análise, a pesquisadora escolheu os três municípios mais populosos, de economia mais desenvolvida e de maior produto interno bruto (PIB), entre os anos de 2011 e 2012. Durante a pesquisa, foram examinados os relatórios e planos de gestão, projetos e registros profissionais nos CRAS e CREAS dos três municípios, referentes aos anos de 2008 a 2012.

No decorrer da pesquisa, Silva (2015) apresenta o contexto histórico do SUAS, reconhecendo que, a partir de sua instituição em 2011, foi possível o fortalecimento da política de assistência social como uma política pública e estatal, afastada dos ideais de filantropia e benemerência. Entretanto, pondera sobre a importância de considerar que a implementação do SUAS acontece em um contexto de expansão da ideologia neoliberal, com direcionamento à privatização e focalização das políticas sociais, divergindo da concepção elaborada na Constituição de 1988.

Sob esse ângulo:

Constatou-se que, mesmo no contexto da hegemonia neoliberal, ocorreram avanços, mas a herança histórica do conservadorismo expõe as contradições da institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. Há uma distância entre o que está estabelecido nos referentes legais e nas normativas subsequentes com o que se realiza na esfera municipal. (SILVA, 2015, p. 44)

Silva (2015) conclui seu artigo afirmando que, apesar dos avanços conquistados nos últimos anos com a institucionalização do SUAS, a política de assistência social não superou o conservadorismo na compreensão e operacionalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa dissertação foi analisar o processo de construção da política de assistência social, bem como as concepções sobre o tema no interior do Serviço Social. Para realizar tal análise, primeiramente, discorremos sobre o processo de surgimento da política de assistência social no Brasil, pois acreditamos ser essencial identificar os projetos políticos presentes na construção das políticas sociais.

No decorrer da tessitura desta pesquisa, realizamos uma análise das mais relevantes perspectivas de compreensão da política social e da política de assistência social.

Efetuamos uma análise das perspectivas teóricas das autoras Potyara A. P. Pereira; Elaine Rossetti Behring no seu estudo em conjunto com Ivanete Boschetti; Aldaiza de Oliveira Sposati; Maria Carmelita Yazbek e Ana Elizabete Mota, que são referências na discussão sobre o tema da Política Social e da Política de Assistência Social, analisando as semelhanças e as diferenças entre as apreciações dessas autoras. E, posteriormente, apresentamos os julgamentos da produção científica do Serviço Social sobre os mesmos temas, identificando quais as concepções predominantes.

Concluimos que o Serviço Social brasileiro transita entre duas aproximações teóricas à política social e à política de assistência social. Uma delas aproxima-se da perspectiva de Mota, Behring e Boschetti, que não reconhecem na política de assistência social a possibilidade de proteção integral e universal dos direitos sociais em uma sociedade como a capitalista, na qual a desigualdade social é inerente.

Já as perspectivas que se aproximam de Pereira, Sposati e Yazbek consideram que o Estado tem um importante papel na elaboração e implementação das políticas sociais e que, a depender de qual projeto societário deter o controle estatal, essas políticas podem garantir essencialmente os direitos sociais, contribuindo para um processo democratizado do país; ou podem atuar de forma fragmentada e excludente, atendendo somente aos mais necessitados.

Estas diferentes abordagens podem ser identificadas também na produção científica sobre a política de assistência social. Consideramos as políticas sociais de assistência social como importante espaço de atuação profissional, um espaço carregado de contradições e de disputas. Neste sentido, analisar a forma que essa política é pensada pelo Serviço Social é essencial.

Observou-se neste estudo que trinta e oito artigos produzidos pelo Serviço Social nos últimos dez anos, nas revistas estudadas, utilizam como fundamento em suas análises as abordagens de Potyara A. P. Pereira, Aldaiza Sposati e Maria Carmelita Yazbek; ao mesmo

tempo em que vinte dois artigos estudados embasam suas análises nas abordagens de Elaine Behring, Ivanete Boschetti e Ana Elizabete Mota.

A política social e a política de assistência social como são constituídas hoje têm uma identificação com o projeto ético-político profissional e por isso é importante serem defendidas pelos profissionais que atuam nessas políticas.

É relevante destacar que a discussão sobre as políticas sociais é muito recente, uma vez que é recente também a conquista dos direitos sociais na sociedade brasileira. Não há dúvidas de que, através da consolidação da Constituição Federal e mais tarde com a efetivação da LOAS e do SUAS, a política de assistência social ganhou um importante destaque na agenda política, uma vez que, a partir dessa legislação, passou a ser vista como uma política pública estatal. Porém, é imprescindível, para a análise das políticas sociais e para a compressão dos direitos sociais em geral, considerá-las não como algo dado ou acabado, mas sim como algo que foi conquistado a partir de muitas reivindicações e disputas políticas complexas (sendo essa disputa constante). Portanto, mesmo após sua materialização através das leis, o embate pela efetivação dos direitos sociais é algo contínuo.

Vivenciamos hoje, na sociedade brasileira, uma nova onda conservadora que está dismantando rapidamente os poucos direitos conquistados a duras penas pela classe trabalhadora. Diariamente, no exercício profissional do assistente social, é encontrada a precarização das relações de trabalho e das políticas sociais. Analisamos que essa não é uma luta apenas do profissional do Serviço Social, pois faz-se urgente na sociedade uma articulação com os movimentos progressistas para pensar novas formas de enfrentamento, de ação e de construção de um projeto societário radicalmente democratizante.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. *et al.* **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987.

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

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília – DF, 2004.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CORTIZO, M. C. **Democracia, Política Social e Luta Hegemônica**. R. Pol. Públ. São Luís, v. 19, n. 2, p. 445-453, jul-dez, 2015.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

CHAUÍ, M. *A Nova República: democracia ou autoritarismo verde amarelo*. In: SANDRONI, Paulo (org.). **Constituinte, Economia e Política da Nova República**. São Paulo: Cortez; EDUC, 1986.

DESLANDES, S. F., NETO, O. C., GOMES, R. & MINAYO, M. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

MIGUEL, L. *A democracia na encruzilhada*. In: **Porque Gritamos Golpe**. JINKINGS, DORIA & CLETO (org.). São Paulo: Boitempo, 2016, pp. 39-47.

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

NETTO, J. P. **A construção do projeto ético-político contemporâneo**. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo I. Brasília: CEAD/ABEPSS/CEFSS, 1999.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, P. A. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos – críticas aos padrões dominantes de proteção social aos pobres**. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C.; NOGUEIRA, V. M. R.; SILVA, V. R. (orgs). **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 15-26.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 2008.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileiro.** Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SPOSATI, A. O. **Os Direitos (dos desassistidos) sociais.** São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis.** Florianópolis, v. 14, n. 1, pp. 104-115, jan-jun, 2011.

_____. *et al.* **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras.** São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, ARNAUD & GOMES. **Neoliberalismo no Brasil, Emenda Constitucional n. 95/2016 e Políticas Sociais Públicas: os desafios postos ao trabalho profissional dos assistentes sociais.** VII Jornada Internacional Políticas Públicas, 2017.

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 2010.

TEIXEIRA, B. J. & BRAZ, M. **O projeto ético-político do Serviço Social.** Brasília: CEFSS e ABEPSS, 2009.

TEIXEIRA, S. M. **Políticas Sociais no Brasil: a história (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social.** Sociedade em Debate, jul-dez de 2007, pp. 45-64.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Estado e Políticas Sociais: uma aproximação conceitual. In: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP: configurando os eixos de mudança.** Brasília: MDS, 2008.