



Eliane Christine Santos de Campos
(Organizadora)

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS DILEMAS DO COTIDIANO PROFISSIONAL

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
E OS DILEMAS DO COTIDIANO
PROFISSIONAL**



Pedro & João
editores

Eliane Christine Santos de Campos
(Organizadora)

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
E OS DILEMAS DO COTIDIANO
PROFISSIONAL**



Pedro & João
editores

Copyright © Autoras e autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

Eliane Christine Santos de Campos [Org.]

Política de assistência social e os dilemas do cotidiano profissional. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. 253p.

ISBN: 978-65-5869-226-3 [Impresso]

978-65-5869-227-0 [Digital]

1. Assistência social. 2. Dilemas. 3. Gestão. 4. Política de assistência social. I. Título.

CDD – 360

Capa: Petricor Design

Diagramação: Diany Akiko Lee

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Científico da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/ Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luis Fernando Soares Zuin (USP/Brasil).



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 - São Carlos – SP

2021

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PARTE I – ASPECTOS CENTRAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL QUE NORTEAM O TRABALHO PROFISSIONAL	19
POBREZA E EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: A PREPONDERÂNCIA DA CONCEPÇÃO GOVERNAMENTAL Silvio Redon	21
O CONSERVADORISMO E SUAS EXPRESSÕES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: PASSADO OU PRESENTE? Tihara Keli Maciel Siqueira Mantovani	97
PARTE II – ASPECTOS CENTRAIS QUE NORTEAM A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	143
A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA PERSPECTIVA FEDERALISTA Ana Cláudia Vieira Martins	145
INTERSETORIALIDADE: UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO VOLTADA PARA O APRIMORAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL Ana Cristina Góis Fuentes	195
AS AUTORAS E OS AUTORES	251

O presente trabalho foi realizado com apoio da
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de
Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de
Financiamento 001.

APRESENTAÇÃO

Esta produção é resultado de estudos vinculados ao projeto de pesquisa¹ “A centralidade da gestão no trabalho do assistente social: um estudo a partir de demandas profissionais apresentadas por órgãos gestores de políticas sociais públicas”, finalizada em maio do presente ano, cujo objetivo era analisar, a partir de demandas profissionais emergentes, particularmente no âmbito da atuação em órgãos públicos com a gestão de políticas sociais de diferentes municípios da região da AMEPAR², como a gestão configura a formação e o exercício profissional do assistente social.

O interesse em organizar esta publicação foi sendo amadurecido durante o processo de pesquisa perpassando diferentes momentos: no nivelamento teórico conceitual envolvendo uma extensa pesquisa bibliográfica; no planejamento das ações do grupo; nos debates e embates sobre a gestão das políticas sociais nos governos progressistas e conservadores; nas orientações de trabalhos de conclusão de curso (Tcc) e dissertações; na construção coletiva dos trabalhos publicados nos eventos nacionais e internacionais; na participação nas bancas de defesas, dentre tantos outros momentos. A riqueza do processo nos demonstrou o quanto seria importante a socialização dos resultados dos estudos empreendidos.

A heterogeneidade do grupo, composto por estudantes/pesquisadores iniciantes (discentes da graduação em Serviço Social), e estudantes/pesquisadores mais experientes (mestrandos/as e doutoranda/o do Programas de Pós Graduação em Serviço Social), ambos da Universidade Estadual de Londrina, contribuiu para compreendermos que as diferenças de pensamentos,

¹ Esta pesquisa contou com recursos proveniente do Edital Universal 2016-CNPQ

² Associação do Municípios do Médio-Paranapanema. Criada em 1973, é uma associação constituída por vinte e dois municípios, localizados na região norte do Paraná no médio Paranapanema.

compreensões da realidade e as experiências vivenciadas fortalecem o debate suscitando novos questionamentos que se transformaram em novos objetos de estudos.

Vale destacar que fazer pesquisa com poucos recursos financeiros e institucionais, bem como com os limites pessoais (divisão ou sobreposição de tarefas domésticas, profissionais e acadêmicas), os quais impossibilitam a dedicação exclusiva dos pesquisadores aos seus estudos, torna-se um esforço exaustivo. Contudo, vivenciar os prazeres e angústias das descobertas do grupo foi gratificante e demonstrou a importância da pesquisa para o amadurecimento e qualificação profissional do assistente social. Concordamos com Bourguignon (2005)³ quando nos coloca que a pesquisa, como parte constitutiva do Serviço Social, propicia o exercício de indagação da realidade na busca de conhecimentos que ultrapassem nosso entendimento imediato, com um fim determinado e que fundamenta e instrumentaliza o profissional a desenvolver práticas comprometidas com a mudança significativa da realidade das pessoas. Parte dos resultados das pesquisas, sistematizadas nos quatro capítulos deste livro, poderão contribuir para o debate e qualificação do trabalho do assistente social nas políticas sociais, considerando os limites existentes quando as mesmas são gerenciadas por governos norteados por princípios neoliberais.

Em momentos tão incertos, de desvelamento do conservadorismo por parte significativa da sociedade brasileira e de um governo ultraliberal, consideramos escolher como fio condutor deste livro, o trabalho profissional do assistente social na Política de Assistência Social, uma forma de resistência e luta na defesa do projeto profissional. Como bem nos coloca Boschetti (2018)⁴, são tempos de

³ BOURGUIGNON, J. A. A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social. (Doutorado) PUC de São Paulo, São Paulo, 2005. 340 p. <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/17954/1/Tese%20Jussara%20Bourguignon%20PUC%202005.pdf>. Acesso. 02/11/2020.

⁴ BOSCHETTI, I. (orgs). Expropriação e Direitos no Capitalismo. (Apresentação), São Paulo, Cortez. 2018.

aprofundamento da relação entre expropriação, destruição de direitos e constituição de um tipo específico de Estado Social no capitalismo contemporâneo que, na defesa do ajuste fiscal que orienta a formação e alocação do fundo público, no Brasil, restringindo drasticamente o investimento nas políticas sociais, expõe milhares de trabalhadores à condição de pobreza.

Esses desafios trouxeram para o grupo de pesquisadores a necessidade de trilhar um caminho teórico crítico para desembaraçar os fios que atam o trabalho profissional, particularmente nos espaços ocupacionais inseridos na Política de Assistência Social sob responsabilidade de um Estado permeado pelo contra reformismo, como bem ressaltam Raichellis, Vicente e Albuquerque (2018)⁵.

O livro foi planejado visando abordar dois grandes eixos que circulam o fazer profissional do Assistente Social: ASPECTOS CENTRAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL QUE NORTEAM O TRABALHO PROFISSIONAL e os ASPECTOS CENTRAIS QUE NORTEAM A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, que se desdobram em quatro capítulos.

O Capítulo de Silvio Redon, “POBREZA E EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: A PREPONDERÂNCIA DA CONCEPÇÃO GOVERNAMENTAL”, discorre, essencialmente, sobre a articulação de dois grandes eixos: pobreza e exercício profissional. Visa identificar quais as implicações da concepção de pobreza do assistente social para o seu trabalho profissional. Como categoria socialmente produzida, a pobreza é considerada como um dos elementos presentes na realidade a ser analisada e interpretada pelo profissional para que seja pensado seu plano de atuação; portanto, considera o Serviço Social nas suas dimensões analítica e interventiva. Parte do pressuposto que há, no mínimo, duas possíveis concepções de pobreza que balizam o exercício profissional: uma, que a concebe

⁵ RAICHELLIS, R. VICENTE, D. ALBUQUERQUE, V. (orgs.) A nova morfologia do trabalho no Serviço Social. São Paulo, Cortez, 2018. (Apresentação)

enquanto expressão da “questão social”, sendo necessário apreender as engrenagens da sociedade regida pelo capital, presente na formação acadêmica e; outra, expressa nas normativas da Política de Assistência Social (PAS), em que o significado de pobreza se alinha com as ideias neoliberais, difundidas pelo Banco Mundial como indutor de medidas de alívio à pobreza para os países em desenvolvimento.

A pesquisa revela que a concepção de pobreza dos assistentes sociais, que norteia sua intervenção profissional, é a contida na PAS. Há, portanto, uma relação direta entre a apreensão dessa categoria analítica e a atuação do profissional de Serviço Social; é por meio dessa relação que foi possível analisar as implicações de uma sobre a outra. Em decorrência dessa evidência, constatou-se que as ações do assistente social adquirem um caráter mais imediato e fragmentado. Esse estudo se restringiu a esses elementos, mas a atividade profissional e o cotidiano são mais complexos; portanto, não se pode desconsiderar outros condicionantes que incidem nas ações do assistente social, sumariados nas condições objetivas de trabalho.

O capítulo “O CONSERVADORISMO E SUAS EXPRESSÕES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: PASSADO OU PRESENTE?”, de Tihara Keli Maciel Siqueira Mantovani, busca retomar aspectos centrais do conservadorismo em suas bases, desde sua origem, em meados da Revolução Francesa, relacionando elementos centrais do pensamento conservador com a Política Nacional de Assistência Social brasileira, com especial atenção à centralidade a família e ao familismo.

Inicialmente a autora resgata a história do pensamento conservador, delimitando no contexto histórico suas fases: clássica, moderna e contemporânea, ou como podemos denominar também, neoconservadora. O capítulo problematiza três questões centrais: o que são as ideias conservadoras? Qual a sua origem? Qual a relação do pensamento conservador com a Política de Assistência Social brasileira?

As ideias conservadoras surgem em um momento de grande transformação na sociedade, em especial no período de transição

entre os regimes do Feudalismo para o Capitalismo; momento que implicará em alterações nas relações sociais, econômicas e políticas da sociedade. Buscou-se retomar os princípios e entendimentos do conservadorismo desde o período clássico, nos quais, destacamos a defesa do feudalismo e instituições como a igreja, as associações, a comunidade, a família patriarcal, a moral, o direito à propriedade, e a tradição. Outro aspecto relevante se sucedeu ao entorno da compreensão dos conservadores, ainda no período clássico, que a caridade para as pessoas em situação de pobreza não deveria partir do Estado, mas da própria comunidade (entidades, vizinhança e círculos de amizade).

Em sua fase clássica e moderna, o conservadorismo tem como seu principal representante o influente pensador e teórico político, Edmund Burke (1729-1797), sendo reconhecido, ainda nos dias atuais, como um dos principais pensadores a abordar essa temática. No período contemporâneo, com o advento das duas grandes Guerras Mundiais e o contexto da Guerra Fria vão delimitar um novo tempo, no qual as “novas” direitas irão defender um Estado menos interventivo, criticando o Estado de Bem-Estar Social em ascensão e com bases no pensamento Keynesiano. Nesse momento, as “novas” direitas, que expressam o pensamento conservador por meio do neoconservadorismo, se aliam ao neoliberalismo e reflete nas políticas sociais do Brasil, com destaque para a Política de Assistência Social, que diante de um contexto de forte presença filantrópica, paternalista, e assistencialista, mesmo respaldada pela Constituição Federal de 1988, tem dificuldades para ser implementada no campo político e econômico, sendo aprovada com muito engajamento dos profissionais e movimentos sociais da época, contrariando os grupos conservadores que permaneceram no Congresso Nacional e Senado, mesmo após o fim da Ditadura Militar de 1964.

A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS foi analisada em dois momentos: na conjuntura do ano de 1993, quando a lei 8.742 é aprovada e, após o ano de 2011, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, lei federal 12.435/2011, que alteraram vários artigos do texto aprovado em 1993, dentre outras legislações;

conjuntura diversa da primeira elencada, principalmente no que tange a aspectos políticos, sob o Governo Federal e então Ministério de Combate à Fome e Desenvolvimento Social – MDS.

Um aspecto a ser evidenciado da presença do neoconservadorismo, foi justamente a relutância política em se aprovar a LOAS. Foram mais de 4 (quatro) tentativas até ser aprovado o texto da lei 8.742/1993. O conceito de família e a presença do termo “mulher” também foram aspectos analisados na LOAS. Por meio da análise do discurso, observou-se a inserção desse termo relacionando com o período histórico, social e político, conforme as alterações legais. As políticas sociais do Brasil consideram as famílias como parte da rede de proteção social, responsabilizando-as pelos seus membros e eximindo o Estado da responsabilidade de prover a “proteção social”. Esse modelo de política social é denominado familismo.

No caso das famílias em situação de pobreza, há uma “desproteção” por parte do Estado, instituição que deveria garantir sua proteção, e ao mesmo tempo, uma criminalização das famílias que não cuidam dos seus membros. O familismo é abordado como uma das expressões do neoconservadorismo, culpabilizando as famílias e se faz presente no cotidiano da Política de Assistência Social.

Em “A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA PERSPECTIVA FEDERALISTA”, Ana Cláudia Vieira Martins tem como objetivo problematizar a municipalização da gestão da política de assistência social pós-redemocratização e implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Para tal, discorre sobre a organização da política de assistência social a partir da perspectiva federalista, introduzindo brevemente o conceito de federalismo para apresentar a particularidade do federalismo brasileiro, seguido da demonstração da base legal da municipalização que é determinante para a configuração desse pacto federalista. Por fim, reflete sobre a municipalização da política de assistência social a partir do Sistema Único de Assistência Social. O processo investigativo, de natureza qualitativa, contemplou revisão bibliográfica e pesquisa documental. A revisão bibliográfica, base de sustentação desse

estudo, buscou na teoria crítica reconhecer o Estado brasileiro, seu pacto federativo e sua organização administrativa. A pesquisa documental se debruçou nos marcos regulatórios da política de assistência social, com ênfase na gestão, criando um desenho de sua trajetória até os dias atuais. Os resultados permitiram apreender que pós redemocratização e intensificada a Política de Assistência Social, pós Suas, os municípios receberam um conjunto normativo-legal que demanda uma qualificação da função de gestão, indo de encontro ao modelo gerencial do Estado brasileiro. A partir dos dados levantados na pesquisa, conclui-se que o Suas, para além dos desafios presentes na conjuntura socioeconômica e política atual, em que se vivencia uma regressão de direitos, apresenta ainda o desafio de rever as particularidades do sistema à municípios de pequeno porte 1.

Finalizando, Ana Cristina Góis Fuentes apresenta o trabalho “INTERSETORIALIDADE: UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO VOLTADA PARA O APRIMORAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL”. O objetivo deste capítulo, é refletir sobre a intersectorialidade enquanto estratégia determinante para o aprimoramento da gestão de políticas sociais, sobretudo para a incorporação de uma perspectiva de integração e integralidade da proteção social, com rebatimentos específicos na gestão da Política de Assistência Social. Para tanto, a autora inicia apresentando aspectos fundamentais do debate sobre proteção social e suas particularidades no Brasil; em seguida, faz uma análise histórica sobre o processo de incorporação da intersectorialidade na gestão das políticas sociais brasileiras, dando enfoque a esse processo na Política de Assistência Social e, por fim, apresenta os principais elementos que consolidam a intersectorialidade enquanto uma das principais estratégias de gestão que contribui para a qualificação da proteção social.

Foi com a consolidação do modo de produção capitalista, a partir do século XIX, com o desenvolvimento da industrialização e urbanização, bem como com a gradativa constituição dos trabalhadores como coletivo organizado, que o Estado avança na

implementação de mecanismos de proteção social, configurando, assim, a emergência da política social nas sociedades industrializadas.

No Brasil, tendo em vista o desenvolvimento tardio do capitalismo, a proteção social vai se estruturando simultaneamente ao conjunto de iniciativas da sociedade civil de caráter filantrópico e vai se configurando inicialmente com caráter seletivo. Os primeiros mecanismos de proteção implementados pelo Estado tiveram como foco questões previdenciárias e trabalhistas, atendendo assim parte da população - os trabalhadores formais, de modo particular marítimos e ferroviários.

O desenvolvimento da proteção social no país vai acontecendo de forma lenta e gradativa e passa a ser potencializado a partir das reivindicações dos trabalhadores, em meados de 1970. A partir de então, observa-se um avanço organizativo da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais na luta pela redemocratização e pela retomada do Estado Democrático de Direito, sendo que essas lutas se estendem durante os anos de 1980, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu a universalidade dos direitos sociais e a implantação de um Sistema de Proteção Social.

O que se constata, contudo, é que, tão logo a Constituição brasileira de 1988 tenha sido promulgada, inicia-se um processo de erosão do Sistema Público de Proteção Social, caracterizado por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições de gastos públicos e uma perspectiva privatizadora e refilantropizadora, decorrente dos preceitos neoliberais.

As propostas do Estado na esfera da proteção social voltavam-se para situações extremas, sendo caracterizadas por um alto grau de seletividade e focalização e direcionadas aos mais pobres dos pobres, colocando-se na contracorrente da universalização de direitos.

Nesse sentido, a autora destaca que as políticas sociais as quais materializam o os Sistemas de Proteção Social, são produto do tensionamento entre as classes. Ao mesmo tempo fruto de luta e resistência popular e concessão do Estado, que se vê impelido a desenvolver estratégias “anticrises”. Elas são responsáveis pela materialização dos direitos historicamente conquistados, sejam eles civis, sociais, culturais, todos, e são complementares na tarefa de concretizar a proteção social.

Daí a importância da intersetorialidade. Esta cumpre o papel de aprimorar a proteção social numa perspectiva de integração, integralidade e de complementaridade entre os direitos sociais e, portanto, entre as políticas públicas sociais, que no Brasil são geridas setorialmente.

Sobretudo a partir da promulgação da Constituição de 1988, esse desenho setorializado de gestão das políticas sociais começa a ser problematizado teoricamente e surgem proposições integradoras de práticas e saberes. Nesse contexto, a intersetorialidade ganha destaque enquanto proposta de reconfiguração da ação estatal na área social. Contudo, a incorporação da intersetorialidade na gestão das políticas públicas no Brasil foi se desenvolvendo a partir de uma perspectiva restrita de concepção e finalidade. Estamos falando sobre a visão que tem origem nos preceitos neoliberais de gestão que deram origem, a partir da reforma do Estado de 1990, ao Modelo de Gestão Gerencial.

Nessa perspectiva - cuja preocupação está centrada na questão da otimização de recursos humanos e financeiros - a intersetorialidade contribuiria apenas para combater a ineficácia das políticas sociais, buscando uma melhor alocação do gasto social. Essa foi a concepção sobre intersetorialidade predominante que acompanhou todo o processo de incorporação dessa estratégia de gestão nas políticas públicas no Brasil e não numa perspectiva mais abrangente tendo a integração e a integralidade da proteção social como foco.

No que se refere especificamente à Política Pública de Assistência Social, fica evidente que no âmbito das normativas na

área houve um avanço histórico significativo no que se refere a incorporação do paradigma intersetorial.

Contudo, ainda é predominante no âmbito desta política, iniciativas pontuais, caracterizadas pela lógica da emergencialidade, focalizada no enfrentamento à pobreza. Assim, a implementação de uma perspectiva mais abrangente que tenha como objetivo central a Proteção Social Integral, contemplando mecanismos mais preventivos de situações de desproteção social, tem ficado prejudicada.

O estudo leva a autora a constatação de que a implementação de um processo de concertação intersetorial tem como desafio cotidiano o tensionamento do Estado no sentido da universalização dos direitos sociais e qualificação de suas ofertas. Se, por um lado, as políticas sociais atualmente possuem um aparato jurídico fundamental e um arcabouço teórico cada vez mais amplo, que lhes subsidiam quanto ao entendimento sobre a importância da intersectorialidade para a qualificação de suas ofertas e para o atendimento integral das necessidades de seu público, por outro, não encontram estruturalmente as condições necessárias para a implementação de uma concertação intersetorial entre elas.

Constata-se ainda que mesmo com avanços no que se refere à integração das políticas públicas, a intersectorialidade não será capaz de promover a superação total da fragmentação das políticas públicas, uma vez que essa também se reproduz cotidianamente. Contudo, o exercício concertado numa perspectiva intersectorial entre as políticas sociais, certamente contribuirá para a elevação da proteção social a patamares mais efetivos, a medida em que se organiza a partir de objetivos comuns construídos entre os setores, produzindo assim sinergias que favorecem a integração e a integralidade da proteção, em prol do interesse público.

Nesse sentido, a partir da compreensão da proteção social numa perspectiva de integração e integralidade, a autora defende a intersectorialidade como estratégia fundamental para o seu aprimoramento. A intersectorialidade não propõe a extinção dos

setores e sim a superação da fragmentação entre eles, um novo modo de conceber e executar a política pública.

Essa integração com foco na superação da fragmentação se traduz, normalmente, como articulação de saberes e experiências na identificação de problemas, na tomada de decisão, no planejamento e execução de políticas sociais. O processo de concertação intersetorial pode propiciar também mudanças de conceitos, de valores e de relações institucionais, promovendo avanços na prestação de serviços. Pode promover ainda “novas culturas” pautadas no diálogo, na reflexão e análise crítica da realidade, no reconhecimento da origem multifacetada dos problemas sociais e no fortalecimento da compreensão das políticas públicas enquanto viabilizadoras de direitos sociais. Nessa perspectiva, a intersetorialidade se aplica à finalidade da proteção social que é a de proteger socialmente os membros de uma dada sociedade, sobretudo aqueles que estão expostos à pobreza e às vulnerabilidades e riscos decorrentes da exclusão e desigualdade social, público alvo da Política de Assistência Social.

Ao finalizar esta apresentação compartilhamos nosso desejo de que as reflexões que ora apresentamos, resultado de uma conquista coletiva de profissionais comprometidos com o Serviço Social, possam trazer um pouco de luz em tempos obscuros nos quais estamos vivendo.

Eliane Christine Santos de Campos
Organizadora
Dezembro, 2020.

PARTE I

ASPECTOS CENTRAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL QUE NORTEAM O TRABALHO PROFISSIONAL

1

POBREZA E EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: A PREPONDERÂNCIA DA CONCEPÇÃO GOVERNAMENTAL

Silvio Redon¹

INTRODUÇÃO

Presente em escala global e em índices perturbadores que desafiam nosso sentido de humanidade, a pobreza é tema de muitas elaborações conceituais e controvérsias, de disputas políticas e enfoques acadêmicos. Sob diferentes, e até divergentes prismas, a pobreza se coloca como alvo de governos e instituições internacionais, em um amplo e incansável movimento de estatísticas, dados, projeções e formas de enfrentamento. Particularmente no Brasil, a ascensão da Política de Assistência Social (PAS) à condição de política de Estado foi um fator determinante para incluir, sob a responsabilidade e proteção estatal, um amplo contingente populacional relegado à sorte da caridade e filantropia, já que excluído dos canais de proteção social estritamente vinculados à figura do trabalhador formal.

Para o Serviço Social brasileiro, a pobreza é concebida como uma das expressões da “questão social”, inerente à forma social da produção capitalista, produzida e reproduzida pelo crescimento exponencial do progresso capitalista, devido à constante introdução de novas tecnologias e, também, pelo caráter explorador do capital sobre o trabalho assalariado, marcando a contradição de nossa época. Por outro lado, a concepção de pobreza

¹ Mestrado com bolsa Capes.

da PAS, expressa em seus marcos regulatórios, traz uma perspectiva neoliberal, que se estreita ao debate dos organismos internacionais que se forjam enquanto indutores de ações e políticas voltadas ao seu enfrentamento nos países em desenvolvimento. Duas perspectivas antagônicas, mas que fazem parte do cotidiano dos assistentes sociais; uma pela formação acadêmica e, outra, presente nas normatizações e orientações que balizam seu trabalho.

Esse texto, que integra e expõe os resultados de uma pesquisa de mestrado², tem por objetivo *analisar, a partir da concepção de pobreza dos assistentes sociais, as implicações para o exercício profissional*. Para tanto, se coloca imprescindível evidenciar o conceito de pobreza na PAS, considerando a conjuntura política e sua determinação para as políticas públicas sociais, além de identificar a concepção de pobreza dos assistentes sociais, considerando a influência das duas possibilidades acima mencionadas e, a partir disso, analisar as implicações para seu exercício profissional. A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica, pesquisa documental e a pesquisa de campo. Para isso, essa exposição está dividida em três tópicos: em *A pobreza vista de cima: o neoliberalismo e sua interface com o Banco Mundial*, destacamos os principais pontos para a compreensão do neoliberalismo como ideologia mundial, mas considerando suas particularidades nos países tidos como a periferia da economia capitalista. Nesse momento também será abordado, brevemente, o entendimento de pobreza pelo Banco Mundial (BM), descrita em seus relatórios oficiais ao longo das

² A dissertação de mestrado, intitulada *A concepção de pobreza do assistente social e as implicações para o exercício profissional*, foi defendida em banca em julho de 2019, pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, sob orientação da Prof. Dr.^a Eliane Christine Santos de Campos. A pesquisa foi aprovada pela pelo Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, respeitando as orientações e exigências da Resolução n° 466/2012, do CNS. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000226928>.

décadas e sua incidência política sobre os países em desenvolvimento.

No segundo item, *A concepção de pobreza expressa na Política de Assistência Social*, o estudo centrou esforços nessa problematização, mas priorizando a Proteção Social Básica; o CRAS é considerado a porta de acesso para a rede de proteção da assistência social, sendo estruturado nos territórios, o que possibilita uma grande inserção de famílias à essa rede de proteção e cuja condição de pobreza se afirma como característica dessa população atendida. Para tanto, recorreremos à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e ao Caderno de Orientações Técnicas do CRAS. À pesquisa documental são acrescentadas as falas dos sujeitos entrevistados, assistentes sociais trabalhadores dos CRAS do município de Londrina, Paraná, acerca de elementos diretamente ligados à pobreza e que se fazem presentes na consciência da categoria profissional, já que inserida na realidade complexa e dinâmica que é a sociedade capitalista.

A terceira, e última, parte do texto, *A concepção de pobreza dos assistentes sociais e suas implicações para o exercício profissional*, aprofunda a contribuição dos Sujeitos entrevistados, visando identificar a concepção de pobreza dos profissionais de Serviço Social, atuantes nos CRAS, e quais as implicações decorrentes dessa interpretação para o seu exercício profissional. Queremos salientar que as concepções sobre a pobreza, já referidas acima, são consideradas como duas das possíveis que norteiam o trabalho do assistente social: uma decorrente da formação profissional e a que é expressa na PAS. *A pobreza é apreendida como um dos elementos presentes na realidade a ser analisada pelo assistente social para a elaboração de seu plano de ações, não se constituindo, portanto, em mero pano de fundo para o exercício profissional, mas como um fato de nossa sociedade que reverbera na profissão, devendo ser consideradas suas dimensões analítica e intervertiva da realidade.*

Aproveitamos a oportunidade para registrar os agradecimentos aos profissionais que aceitaram participar da

pesquisa, nos concedendo a entrevista de forma verdadeira e em meio às dificuldades e turbulências do dia a dia de trabalho em uma política constantemente atacada e pouco valorizada. Aos assistentes sociais, trabalhadores dos CRAS do município de Londrina, Paraná, nosso muito obrigado e o desejo de mais reconhecimento e valorização de suas lutas.

A POBREZA VISTA DE CIMA: O NEOLIBERALISMO E SUA INTERFACE COM O BANCO MUNDIAL

A década de 1970 inicia, após um choque econômico de grandes proporções e consequências, uma grande inflexão política e social em escalada global, condensando uma verdadeira ruptura das responsabilidades estatais até então solidificadas, ao menos em algumas partes do mundo, e a defesa intransigente da liberdade das transações e movimento do capital. Embora tenha sido experimentado primeiramente na América Latina, é nas figuras de Margaret Thatcher e Ronald Reagan que o neoliberalismo se torna difusor e direcionador de uma nova era; a Grã-Bretanha e os Estados Unidos seriam o epicentro dessa argumentação teórica que muito em breve iria se irradiar pelos demais países do mundo.

A primeira crise³ de alcance mundial após a Segunda Guerra Mundial já se anunciava na transição da década de 1960 à de 1970 (MANDEL, 1982), expressando a impossibilidade de o sistema capitalista sustentar o ritmo acelerado de expansão econômica, que se iniciou com o fim do conflito bélico. Esse fato é a chave para a compreensão da erosão dos Estados Sociais europeus⁴, que vai

³ Essa crise, antecedendo o embargo árabe sobre o petróleo, a causa da elevação dos preços do barril, “originou-se em um *crash* do mercado imobiliário global, que derrubou vários bancos e afetou drasticamente não só as finanças dos governos municipais (como o de Nova York, que foi à falência técnica em 1975, antes de ser finalmente socorrido), mas também as finanças do Estado de modo mais geral”. Harvey situa o início da crise em 1973 (2011, p. 14).

⁴ A crise dos Estados Sociais necessita ser entendida considerando o que Netto (2012a, p. 73-74) designou de “crise global da sociedade contemporânea”, devendo ser

muito além de um rompimento de pacto entre classes, devendo ser apreendida pelo esgotamento do crescimento econômico que possibilitou erigir essa complexa estrutura que se assentava nos ganhos dessa fase expansionista⁵.

Sob a justificativa do contexto, são resgatadas as ideias de F. Hayek, defendidas em seu livro de 1944, *O Caminho da Servidão*, enquanto reação teórica e política contra o Estado interventor, indicando o movimento operário, em particular o poder sindical, donde provinha a força de barganha dos trabalhadores para aumento dos salários e gastos sociais estatais, as raízes da crise; além de comprometer a acumulação, esses fatores desencadeavam processos inflacionários. Como nos informa Anderson (1995), o pensamento neoliberal traz a urgência de um Estado forte para romper com os sindicatos e controlar o dinheiro e mínimo nas despesas sociais e intervenções de mercado. Mas como podemos conceituar o neoliberalismo? Para isso, recorremos à Harvey (2011):

Minha opinião é que se refere a um projeto de classe que surgiu na crise dos anos 1970. *Mascarado por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio*, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista. Esse projeto tem sido bem sucedido, a julgar pela incrível centralização da riqueza e do poder observável em todos os países que tomaram o caminho liberal (HARVEY, 2011, p. 16, grifo meu).

equacionada através da sua composição: além da crise do Estado de bem estar social, fazem parte dessa crise maior a queda do chamado socialismo real no Leste europeu, “uma crise terminal, enquanto processo irreversível”, e o “fracasso de tentativas ‘terceiro mundistas’ de romper o estatuto do subdesenvolvimento e da dependência”, condições que ainda se mantêm em vigência atualmente (NETTO, 2012a, p. 93).

⁵ As décadas de 1950 e 1960 constituem o período de maior crescimento da história do capitalismo (ANDERSON, 1995). Conforme Netto e Braz (2012, p. 225), as crises não foram suprimidas, dado seu caráter ineliminável sob o modo de produção capitalista, mas seus impactos foram amortecidos e as retomadas mais rápidas e eficientes. Dessa forma, mesmo com essas perturbações, o ciclo crescente da economia e as taxas de lucro se mantiveram estáveis durante todo esse ciclo dos 30 anos.

A hegemonia neoliberal encontrou tamanha aceitação que se infiltrou e se consolidou nos pensamentos e modos de vida da sociedade, alterando as formas de viver e interpretar o mundo. O mercado passa a ser a via legítima para acesso a bens e serviços sociais⁶. Os neoliberais empregaram os valores políticos fortes da “dignidade humana e da liberdade individual” (HARVEY, 2008, p. 15), *que estariam ameaçados pelo fascismo, ditaduras, comunismo e qualquer forma de intervenção estatal que priorizasse alternativas coletivas em detrimento de escolhas individuais*; a liberdade econômica, garantida pelo livre mercado, é o corolário das liberdades civil e política. Segundo Netto (2012a, p. 84), o Estado mínimo seria a única alternativa e forma para a democracia, com fortes restrições de suas funções⁷ em relação ao mercado. As intervenções estatais trariam uma série de efeitos econômicos e sociais negativos, comprometendo o livre movimento do capital e aprisionando os indivíduos em um círculo de dependência e pobreza, já que esse intervencionismo seria *“ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade”* (LAURELL, 1997, p. 162, grifo meu). Sobre as saídas para o contorno da crise, a resposta, segundo Laurell (1997, p. 162): *“reconstituir o mercado, a competição e o individualismo”*.

⁶ Nos dizeres de Netto (2012a, p. 84, grifo no original), o pressuposto do neoliberalismo, enquanto ideologia, se alicerça justamente nesse ponto: *“uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia”*.

⁷ Harvey (2008) sinaliza que as funções do Estado, sob essa perspectiva, se limitam a proteger, por meio de um aparato defensivo e repressivo, os direitos à propriedade privada e o satisfatório funcionamento do mercado, além de criar outros em áreas não existentes, como água ou segurança social. Nada muito além disso. A presença do Estado nos mercados deve ser mínima por aquele não entender os sinais econômicos desse e porque grupos de interesse podem desvirtuar as intervenções estatais em benefício próprio.

De forma particular, o neoliberalismo atingiu muitas de suas metas⁸ nos diversos países que fora adotado, mas foi incapaz de estabelecer a reanimação do capitalismo às mesmas taxas de crescimento do período que precedeu a crise de 1970 devido a não inversão da taxa de acumulação no circuito produtivo⁹. Diante das grandes transformações do capitalismo monopolista do século XX, consubstanciadas na *reestruturação produtiva*¹⁰, o neoliberalismo busca ser a via de legitimação dessas alterações, marcadas pelo desemprego maciço, agora como “fenômeno permanente” (NETTO e BRAZ, 2012, p. 232), e pela configuração da chamada sociedade tardo-burguesa (NETTO, 1996, p. 93; 2012b, p. 417). Mesmo não atingindo seu principal objetivo, e com graves desdobramentos sociais, o professor Anderson (1995), por meio de seu balanço, explica por que o neoliberalismo resiste e se espalha pelo mundo.

⁸ Segundo Anderson (1995, p. 14-15), as medidas neoliberais adotadas pelos países detiveram a inflação, sua prioridade mais imediata, e a deflação; alavancaram a taxa de lucro das indústrias (a razão foi a derrota do movimento sindical, que significou a queda do número de greves e a achatamento salarial); o aumento do desemprego, natural e necessário para uma economia de mercado eficiente e, por fim, o também aumento da desigualdade.

⁹ De acordo com Marx (2017), a primeira condição para a acumulação é o capitalista garantir a venda de suas mercadorias e reverter *a maior parte desse dinheiro conquistado em capital*. Ou seja, grande parte do dinheiro deve ser revertido em meios de produção e força de trabalho, inseridos num processo de produção cuja mercadoria resultante tenha valor maior que inicialmente investido, já que acrescido de mais-valia. Anderson (1995, p. 16) esclarece que as taxas de incremento anual foram baixas nos países da Europa: 5,5% nos anos 1960; 3,6% na década de 1970 e apenas 2,9% em 1980.

¹⁰ A reestruturação produtiva significou a passagem do modelo rígido de produção taylorista-fordista para o modelo de acumulação flexível, incidindo também nas relações de trabalho, nos produtos e padrões de consumo. Operou-se também o deslocamento de unidades produtivas para novos espaços territoriais, principalmente para os países da periferia, com a intensificação da exploração da força de trabalho devido ao baixo custo da mão de obra e da ausência ou limites de legislações que protejam o trabalhador. Junto a isso, tem-se a incorporação de novas tecnologias que emergem desde a década de 1950, alterando a composição orgânica do capital e, por meio disso, ampliando numericamente a econômica de trabalho vivo (NETTO e BRAZ, 2012, p. 228; NETTO, 1996, p. 92).

Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, *disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios*, que todos, seja confessando ou negando, tem de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberalismo hoje (ANDERSON, 1995, p. 23, grifo meu).

As consequências do neoliberalismo atingem o globo e a vida social, nos remetendo à sua reprodução total, tanto material como espiritual. Mesmo atacando os alicerces do que Fiori (1997) classificou como “umas das obras institucionais [...] das mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar”, em referência aos diferentes modelos de Estado de bem-estar social, no conjunto dos países da América Latina¹¹ o neoliberalismo adquire contornos particulares, se projetando de forma mais intensa e com desdobramentos mais complexos. Por aqui, não estruturamos um Estado Social aos moldes da Europa Ocidental, capaz de integrar a maioria da população sob um modelo universalista de proteção social. Por isso, as medidas de ajuste adquirem um caráter mais drástico, não havendo “excessos” de investimentos sociais a serem cortados, agravando ainda mais o quadro de *desigualdade* estrutural característica do continente, um elemento com o qual a pobreza mantém estreita relação.

¹¹ As particularidades sociais dos países latino-americanos conformam alguns pontos que os distinguem dos Estados desenvolvidos e que caracterizam a formação de políticas sociais e instituições de bem-estar. Laurell (1997) aponta como marcas da nossa região a processualidade histórica da formação dos Estados-nação, das instituições estatais e ideologias nacionais; a fragilidade da democracia representativa atestada pela série de ditaduras que se implantaram nos diferentes países; uma distinta estrutura de classes decorrente do desenvolvimento do capitalismo periférico, expressa pelo empobrecimento de grande contingente populacional fora do circuito formal de trabalho e; o baixo PIB *per capita*, tanto em relação aos países europeus ou mesmo numa comparação entre os próprios países da América.

Também devemos considerar o papel fortemente disciplinador dos organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), sobre os países em desenvolvimento, como peças fundamentais para o processo de reestruturação econômica. Segundo Chossudovsky (1999, p. 12), essas instituições são órgãos com poder de regulação operando no sistema capitalista e “respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes”.

Com a alta do petróleo em 1973, os bancos de investimentos de Nova York angariaram amplos recursos, mas em um contexto econômico adverso. A solução foi sanada de forma segura com os governos dos países em desenvolvimento, que estavam ávidos por esses recursos. Mesmo que os favorecidos fossem os banqueiros estadunidenses, as negociações em dólar representavam uma possível inadimplência dos países endividados em caso de oscilação da taxa de juros. Nesse momento, Reagan alia o poder do Tesouro ao FMI, resolvendo o problema através da rolagem da dívida, mas exigindo reformas neoliberais em troca.

O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do “fundamentalismo do livre mercado” e da ortodoxia neoliberal. *Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização.* Foi inventado assim o “ajuste estrutural” (HARVEY, 2008, p. 38, grifo meu).

Essas instituições foram responsáveis pela implementação de políticas econômicas ortodoxas arquitetadas no Consenso de Washington¹²; sob o pretexto de *ingresso em uma nova fase de crescimento*, as medidas foram responsáveis por grandes cortes nos

¹² Segundo Mauriel (2013), a expressão foi cunhada pelo economista norte-americano John Williamson, para referenciar uma série de medidas formuladas em 1989 por economistas de instituições financeiras, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para ajuste das economias periféricas.

recursos das políticas sociais. Opera-se, então, um paradoxo: se por um lado temos uma retórica de defesa de um Estado democrático de diretos, capaz de promover o bem-estar da população, concomitantemente a esse discurso temos o sacrifício desses valores em nome do mercado, em que é tolerável somente “alguma ação estatal em face do pauperismo” (NETTO, 2012a, p. 87). Os pobres, diante da concorrência individual preconizada pelo neoliberalismo, são considerados como *perdedores*, em um mundo que a pobreza se originaria dessa livre dinâmica competitiva, em que os melhores e mais preparados teriam mais vantagens sobre os menos qualificados; ou porque simplesmente deram azar. “O que fazer então?”, indaga Leher (2010, p. 11). Pelos dogmas neoliberais, a solução é “dar bolsas...bolsas e não direito social organizado em torno do trabalho. Bolsa para aliviar o sofrimento, para aliviar a pobreza”.

É nesse contexto de reformas estruturais e da formatação de políticas de alívio e combate à pobreza que a atuação do Banco Mundial aparece como um elemento decisivo. É importante entendermos que *o Banco elabora suas estratégias interventivas de ação em consonância com o embasamento teórico que baliza seu entendimento sobre desenvolvimento e pobreza em determinado tempo histórico*. Assim, o conceito de pobreza elaborado pelos pesquisadores e analistas do Banco reflete as formas ao seu enfrentamento e que são direcionadas aos países em desenvolvimento. Não podemos desconsiderar, também, outro elemento essencial e que iniciou essa exposição: a hegemonia neoliberal contou com a presença de defensores dessas ideias em setores importantes da sociedade, exercendo forte influência.

[...] no campo da educação (nas universidades e em muitos "bancos de ideias"), nos meios de comunicação, em conselhos de administração de corporações e instituições financeiras, em instituições-chave do Estado (áreas do Tesouro, bancos centrais), bem como em instituições internacionais como o *Fundo Monetário Internacional (FMI)*, o *Banco Mundial* e a *Organização Mundial do Comércio (OMC)*, que regulam as finanças e o comércio globais (HARVEY, 2008, p. 13, grifo meu).

Portanto, o Banco¹³ está longe de ser uma organização imune e acima desse movimento global orquestrado pelo grande capital. Considerar a presença e a interferência dos preceitos neoliberais é primordial para pensar a organização e a efetivação das políticas públicas sociais nos países em desenvolvimento. Entrelaçado a isso, devemos entender que essas instituições internacionais possuem “autonomia de vontade”¹⁴, o que lhes garante expressarem vontades jurídica e política próprias, emanando poder e independência para, de acordo Santos Júnior (2010, p. 16), “constranger os Estados a assumirem determinados comportamentos que não os teriam se sob sua mira não estivessem, como são exemplos, o FMI e o Banco Mundial, que têm poder para alterar a conduta de outros entes estatais e não estatais”.

Como nos informa Pereira (2010), é a partir dos anos 1950 que o BM passa a assumir centralidade em relação aos assuntos sobre desenvolvimento e redução da pobreza¹⁵. Segundo Santos Junior (2010), como esta era percebida principalmente como desigualdade entre países e não pela falta do necessário para a manutenção da vida, sendo analisada de forma reducionista pelo PIB *per capita*, os

¹³ Segundo Borón (1995), a organização conta com milhares de profissionais, entre economistas e cientistas sociais, trabalhando para imprimir legitimidade às pressões neoliberais exercidas sobre os governos. Banco, em conjunto com o FMI, cumpre as funções ideológicas de conferir ao neoliberalismo certo senso comum, o potencializando como um poderoso instrumento burguês de controle social e político, além de estabelecer o capitalismo como a mais acabada e pura história da humanidade, como a mais elevada forma de organização econômica da história.

¹⁴ Autonomia menos a um conjunto muito específico de competências. Embora façam parte da Organização das Nações Unidas (ONU), Santos Júnior (2010) esclarece que após sua a fundação de uma organização internacional de direito, esta alcança *status* de personalidade jurídica de Direito Internacional, adquirindo, com isso, independência dos países membros que a constituem, inclusive para se contrapor a eles.

¹⁵ O Banco, cuja ata de homologação foi assinada em 27 de dezembro de 1945, e composto, na realidade de cinco instituições de fomento, formando o Grupo Banco Mundial, originalmente foi concebido frente às demandas resultantes da Segunda Guerra, direcionando suas ações para a construção da Europa devastada após o fim do conflito mundial (FARIAS e MARTINS, 2007).

empréstimos do banco visavam combater a pobreza tendo como principal instrumento o desenvolvimento econômico. É somente na década de 1970, quando Roberto S. McNamara assume a presidência do Banco, que o setor social perde o seu, até então, caráter marginal: *a pobreza passa a ser encarada como um dos principais entraves ao desenvolvimento e a assistência social se integra como parte do processo de desenvolvimento, integrada ao setor econômico*. Os projetos de atendimento às necessidades básicas e alívio da pobreza passaram a ser incorporadas como estratégias do Banco, repercutindo no aumento dos recursos para as políticas sociais.

As políticas de atendimento das necessidades básicas e alívio da pobreza foram integradas ao desenvolvimento porque as desigualdades sociais e a marginalização de amplas camadas da população criavam contratempos para a transição completa de economias atrasadas em modernas economias de mercado. *Pelas teses defendidas pelo Banco Mundial na década de 1970, os pobres deveriam ser encarados como um dos principais ativos das economias em desenvolvimento e, por essa razão, não deveriam ser vistos como problema, mas como solução* (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 146, grifo meu).

Mas em decorrência do quadro de crise, o Banco repensa suas ações. De acordo com Pereira (2010), é em 1979 que McNamara apresenta os *ajustes estruturais*¹⁶ visando o setor econômico em detrimento das políticas de atendimento às necessidades básicas e

¹⁶ Segundo os estudos de Chossudovsky (1999, p. 47, grifo meu), os ajustes neoliberais apresentam duas fases distintas: *“estabilização econômica ‘a curto prazo’ a ser seguida pela implementação de diversas reformas estruturais mais fundamentais (e ditas ‘necessárias’)”*. A *estabilização econômica* implica desvalorização da moeda, liberação de preços e a estabilidade orçamentaria; as *reformas estruturais* envolvem medidas de liberalização do comércio, a desregulamentação do sistema bancário, a privatização de empresas estatais, a reforma fiscal, a privatização das terras cultiváveis, a *“diminuição da pobreza”* e a *“bom governo”*.

de enfrentamento à pobreza, para enquadrar os países endividados¹⁷ nessa nova realidade.

Um marco das discussões sobre a pobreza é o Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990, que “trata da pobreza no mundo desenvolvido – ou seja, trata dos pobres mais pobres do mundo” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 1). A pobreza é vagamente definida como “a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 27), estabelecido pela renda *per capita*. A estratégia tem como alvo dois elementos: o trabalho, o bem que o pobre mais possui e; serviços sociais básicos, como atendimento médico e nutrição. Essas medidas devem ser acompanhadas de políticas macroeconômicas e medidas para contrarrestar a queda de consumo dos pobres, com delimitação precisa das “clientelas-alvo” para as transferências monetárias: segundo Mauriel (2013), os anos 1990 são marcados pela focalização.

Dez anos depois, no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, Luta Contra a Pobreza, o Banco aponta alguns avanços, mas admite as proporções enormes e persistentes da pobreza mundial. É apresentada uma inflexão sobre o entendimento de pobreza, com sua ampliação conceitual, e a ofensiva para sua redução:

[...] a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; *é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação*. Esta *visão multidimensional* da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de redução da pobreza, porque é

¹⁷ A década de 1980 é marcada pelo crítico quadro de crise mundial, mas até meados da década anterior a recessão não tinha prejudicado os países em desenvolvimento. Segundo Pereira (2010), enquanto as economias centrais sentiam reflexos da crise, como inflação alta, baixo crescimento e aumento do desemprego, alguns países em desenvolvimento, como Brasil, Taiwan e México, cresciam em grande escala à custa do endividamento externo devido ao fácil acesso de créditos junto aos bancos privados em contexto de alta do preço do petróleo, como já indicado anteriormente.

preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais (BANCO MUNDIAL, 2000/2001, p. 12, grifo meu).

À visão tradicional da pobreza, representada pela privação material e baixos níveis de saúde e educação, é incorporado o conceito de vulnerabilidade¹⁸ e exposição a riscos, falta de influência e poder. Sem problematizar a estrutura da sociedade, o BM, ainda defendendo o desenvolvimento como peça fundamental para a redução da pobreza, estabelece três novas frentes de ação: promover a oportunidade, facilitar a participação e aumentar a segurança. É a partir dos anos 2000 que o entendimento de pobreza do Banco passa a ser influenciado pelas ideias do intelectual Amartya Sen, como arcabouço teórico e ideológico para legitimar as estratégias de financiamento da instituição a partir da ideia de superação da pobreza pela via individual, deslocada da problematização da estrutura social.

Em 2011 o Relatório Conflito, Segurança e Desenvolvimento, divulga que 1 bilhão e meio de pessoas no mundo viviam em regiões afetadas pela fragilidade, conflitos ou violência criminal. Esse quadro de insegurança coletiva impacta nos vetores de combate à pobreza, prejudicando seus desempenhos: essas pessoas “tem mais duas vezes a chance se estarem subnutridas do que as pessoas em outros países em desenvolvimento, mais de três vezes a probabilidade de serem incapazes de enviar seus filhos à escola, duas vezes a probabilidade de verem seus filhos morrerem antes dos 5 anos”, além de “duas vezes mais probabilidades de não acessarem água potável” (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 5). A falta de emprego é apontada como o motivo para o ingresso dos jovens em movimentos rebeldes ou gangues urbanas. A estratégia é a

¹⁸ O Banco (2000/2001, p. 19) define a vulnerabilidade: nas dimensões de renda e saúde, vulnerabilidade é o risco de que uma família ou um indivíduo venha a passar eventualmente por um episódio de pobreza em função de renda ou saúde. Porém, vulnerabilidade também significa a probabilidade de exposição a diversos outros riscos (violência, crime, catástrofes naturais, ser tirado da escola).

construção de instituições legítimas capazes de oferecer segurança, justiça e emprego.

Com 1,2 bilhão de pessoas vivendo na extrema pobreza (21% da população do mundo em desenvolvimento), o Relatório Anual de 2013 se propõe a dois objetivos¹⁹: reduzir o número dessas pessoas que vivem com até U\$ 1,90 ao dia para, no máximo, 3% até 2030 e, promover o bem-estar e o aumento da renda dos mais pobres nesses países em 40%. Agora, há o entendimento de que apenas o crescimento econômico não é a peça chave para alterar as condições de vida da população: “os níveis mais elevados de distúrbios sociais em todo o mundo são causados, em parte, por um aumento da desigualdade econômica e pela falta de oportunidades inclusivas” (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 7, grifo meu). Mas nos atentemos que a desigualdade econômica referida no Relatório não se remete ao caráter próprio do sistema capitalista, caracterizado pela propriedade privada e exploração e expropriação do trabalho e tão pouco à sua concentração nas mãos dos grandes monopólios; aqui, a desigualdade é tratada pelas suas consequências prejudiciais à coesão social, na perspectiva durkheimiana, como ameaça à ordem e é marcada pelo caráter individual, em que um investimento na capacidade do sujeito seria suficiente para que ele aproveite melhor as oportunidades e supere sua condição de pobreza.

Em publicação de 2018, *La pobreza y la prosperidade compartida 2018: Armando el rompecabezas de la pobreza*, o presidente do Grupo Banco Mundial, Jim Yong Kim, diz que “a pobreza não implica apenas uma falta de renda e de consumo: ela também *manifesta-se* na forma de baixos níveis educacionais, resultados insatisfatórios em saúde e nutrição, falta de acesso a serviços básicos e um ambiente perigoso” (2018, p. IV, grifo meu). Ainda diz sobre a importância de conhecer a pobreza em todas as suas manifestações para erradicá-la. Estabelece um “novo conjunto de linhas e medições da pobreza [que] amplia a

¹⁹ Além disso, a publicação aponta a impossibilidade de se cumprir os Objetivos do Milênio até a data estabelecida (2015); até aquele ano somente 4 metas, das 21 traçadas e englobadas nos 8 objetivos maiores, foram atingidos no mundo todo.

maneira como concebemos a pobreza”. Agora, examina a desigualdade intrafamiliar, que pode fazer com que uma pessoa viva na pobreza em lugares que não são pobres.

Ampliando sua perspectiva, sob a justificativa da pobreza multidimensional ser um problema complexo e a possibilidade de identificar os pobres que tem se mantido ocultos, o BM (2018, p. 6) incorpora “três novas peças no quebra-cabeças da pobreza”, novas formas de medir e conceituar a pobreza, de acordo com a citação:

Nas novas medições se reconhece que as pessoas podem definir-se como pobres em relação à sociedade em que vivem, incluindo quando seus níveis de consumo superam amplamente o nível de U\$ 1,90. Estas medições também ampliam nosso panorama da pobreza ao incluir elementos de bem-estar básicos, como acesso ao saneamento e serviços básicos de saúde. Por último, nos permitem ir além de lugares em uma primeira intenção de medir a pobreza a nível dos indivíduos (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 6).

O Banco Mundial estabelece a Linha Internacional da Pobreza (LIP) em U\$ 1,90²⁰ por dia. Entretanto, segundo o BM, a pessoa pode sentir-se pobre quando não acessa elementos essenciais ao bem-estar, como educação e atenção à saúde. Essa consideração aumenta a proporção de pobres em cerca de 50% em comparação com a mensuração apenas monetária. Outro ponto defendido é o exame da distribuição dos recursos entre os membros da família: considera-se que mulheres e crianças podem ter acesso menor aos recursos e serviços básicos, principalmente nos países mais pobres, tanto em relação a bens de consumo de maior valor quanto, até mesmo, aos alimentos. Contudo, Siqueira (2013) destaca o risco dessa ideia de multidimensionalidade da pobreza pela *perspectiva subjetiva*, considerando a situação avaliada pelo sujeito, ao retirar a

²⁰ Valor atualizado em 2015 que estabelece a Linha Internacional da Pobreza (LIP), em substituição ao valor anterior, de U\$ 1,25 ao dia. Esse é o mecanismo fundamental do Banco Mundial para monitorar os avanços sobre a luta empreendida contra a extrema pobreza.

centralidade do modo de produção como seu produtor, apontando uma série de fatores que a originam, como o cultural, moral, ético, espiritual e identitário, cujo enfrentamento sugere um leque de possibilidades, como processos culturais, morais, empoderamento ou inclusão pela educação.

A novidade do Relatório é que esse valor, U\$ 1,90/dia, para medir a pobreza monetária, se aplica para determinar uma média em que as pessoas possam suprir suas necessidades nos países mais pobres do mundo, localizados principalmente na África Subsaariana. Para os demais países, são estabelecidos os valores de U\$3,20 e U\$ 5,50 por pessoa ao dia, respectivamente para os países de renda média baixa e renda média alta. Além disso, através de um olhar diferenciado sobre as necessidades básicas, o BM incorpora outra linha de pobreza, a social: a Lei da Pobreza Social (LPS), “é uma combinação da LIP absoluta e uma linha de pobreza que guarda relação com o nível médio de renda de cada país (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 13). Sob essa nova definição de pobreza, o número aproximado de 736 milhões de pessoas vivendo na pobreza, segundo dados de 2015, quase triplica, o que denota o quão distante estamos de uma sociedade capaz de suprir as carências humanas elementares e estabelecer acesso a direitos fundamentais.

Assim, o Banco Mundial é responsável pelas orientações de alívio e combate à pobreza aos países em desenvolvimento de forma impositiva, mas respondendo ao movimento global da economia capitalista, apostando ora em políticas desenvolvimentistas durante a expansão da acumulação de capital, ora em políticas neoliberais, emergentes nos anos 1970, alternando essas medidas a depender da compreensão dos fatores que a originam. Muito embora o conceito de pobreza do Banco determinado por seus pesquisadores seja construído sob uma metodologia não esclarecida em seus relatórios, como se apenas uma boa gestão do capitalismo fosse suficiente para combater a pobreza, Farias e Martins (2007) destacam que a importância de seu debate se refere ao poder do Banco frente às nações:

Ao incentivar estudos e produzir vasta gama de documentos sobre a pobreza, o Banco Mundial exerce influência em âmbito global. É comum encontrar citações extraídas destes documentos e estudos em diversas publicações governamentais, acadêmicas e jornalísticas (FARIAS e MARTINS, 2007, p. 204).

Tendo pouco valor científico, a definição de pobreza, e de pobres, por detrás da objetivação conquistada por processos de classificação, quantificação e construção de indicadores, “representa uma construção política, social e classificadora, impregnada de subjetividade e de relatividade, que depende de quem a usa, do contexto no qual esses fatos, representações e aparições ocorrem” (SALAMA e DESTREMAU, 1999, p. 110). Isso é nítido nos Relatórios do Banco ao longo dos anos. Ao tema da pobreza sempre é acrescido algum novo elemento que, de forma miraculosa, seria a chave para entender a origem e a solução para esse fenômeno. Assim, a maleabilidade do conceito permite sua instrumentalização e manipulação por parte de quem está envolvido em seus estudos. Um terreno fértil para o Banco Mundial que ignora o processo gerador da pobreza e, através dela, se mantém ativo; como a missão do BM se alicerça no combate à pobreza, sua função nuclear, a existência desta se mostra mais interessante à instituição do que sua erradicação.

A CONCEPÇÃO DE POBREZA EXPRESSA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL²¹

A conquista da Constituição Federal de 1988 (CF/88), fruto da luta dos trabalhadores em contexto de redemocratização do país, traz como grande inovação para a proteção social o conceito de Seguridade Social, englobando as políticas de assistência social,

²¹ As ideias principais desenvolvidas nesse tópico, sobre a análise da concepção de pobreza que está contida na Política de Assistência Social, serão publicadas em formato de artigo na Revista Sociedade em Debate, Universidade Católica de Pelotas, no volume 27, nº 1, ano 2021.

saúde e previdência social, embora como um sistema híbrido, em detrimento de uma efetivação universal. Amplia, portanto, a responsabilidade estatal no acesso a direitos sociais e proteção contra todo tipo de adversidade: “(...) as privações econômicas e sociais devem ser enfrentadas com a oferta pública de serviços e benefícios que permitam a manutenção de renda, assim como acesso à atenção médica e socioassistencial” (JACCOUD, p. 5).

Definida na Constituição Federal²², “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 2008, p. 127). A Seguridade Social no Brasil expressa o caráter de proteção social; portanto, as políticas de proteção social, mais do que apenas garantir a manutenção e conservação da classe trabalhadora para as necessidades restritas de acumulação do capital, respondem às demandas próprias da condição de vida humana, na medida em que a sociedade estabelece seus níveis de vida, abaixo do qual nenhum cidadão deve viver. Segundo Sposati:

A proteção social, política pública de forte calibre humano, carrega marca genética que a torna um tanto distinta de outras políticas sociais. Seu campo de ação não se refere, propriamente, à provisão de condições de reprodução social para restauração da força viva de trabalho humano. As atenções que produz constituem respostas a necessidades de dependência, fragilidade, vitimização de demanda universal porque próprias da condição humana. Porém, o modo pelo qual essa demanda é reconhecida e incorporada, as respostas que obtém, no âmbito público ou privado, decorrem de valores, mais, ou menos, igualitários da sociedade para com seus cidadãos (SPOSATI, 2013, p. 653).

Mas isso não é garantia de tratamento igualitário para todos. Sposati (2013) ainda nos esclarece que o atendimento de indivíduos fora dos ciclos de vida característicos da proteção social, devido a

²² A Seguridade Social está alocada no Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo II, da Constituição Federal e definida no artigo 194.

sua não inserção no mercado de trabalho para auferir seu sustento, representa um choque de interesses diante do capitalismo. Com isso, a proteção social se estende aos campos político e econômico, não se restringindo ao campo social: gerida pelo Estado burguês através de leis e pactos entre classes que tentam conciliar interesses conflitantes, a proteção social é marcada pelo atendimento de necessidades sociais contando com escassos recursos; a lógica da sociedade burguesa é o investimento em atividades geradoras de riqueza (PEREIRA, 2013). Segundo Boschetti (2012, p. 199) a Seguridade Social “é espaço de fortes disputas de recursos e de poder, constituindo-se em uma arena de conflitos”.

No mundo em desenvolvimento, como já explicitado, o Banco Mundial exerce forte influência sobre as políticas públicas por meio de sua relação hierárquica com as nações, constringendo os países e ferindo a autonomia política dos governos. Os esforços do Banco se voltam para o combate à pobreza porque, segundo a sua concepção, esta é um entrave para o desenvolvimento. Suas ações se direcionam ao aumento do capital humano dos sujeitos aptos ao mercado de trabalho, instrumentalizando-os no sentido de aumento de suas capacidades, ideias defendidas por Amartya Sen. Uma abordagem individual que responsabiliza as pessoas pela sua condição de pobreza devido ao seu perfil não produtivo. E mesmo quando o BM agrega outros elementos, como a discussão da violência e da desigualdade, os problematiza enquanto freios ao desenvolvimento e não como suas consequências.

O pensamento do economista indiano Amartya Sen se tornou referência para o Banco Mundial quanto as medidas orientadas para o desenvolvimento e para as políticas de combate à pobreza que são direcionadas aos países da periferia capitalista. Sen (2000) amplia a noção de pobreza para além do quesito renda²³,

²³ Segundo Siqueira (2013, p. 124), é atribuída à Sen, ganhador do Prêmio Nobel de 1998, a definição de pobreza em sua multidimensionalidade. A doença, a miséria, a não participação social e política, dentre outros, são consideradas privações de capacidades que impedem a superação da pobreza. Além de influenciar grandes organizações, como a Organização das Nações Unidas e o

apresentando uma compreensão muito particular que difere do entendimento do Serviço Social, enquanto resultado do processo de exploração e acumulação capitalista e que se refrata no não acesso a um conjunto de direitos e deveres que se fazem presentes na vida em sociedade; a multidimensionalidade da pobreza em Sen (2000) se projeta como privação de capacidades:

Nessa perspectiva, a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente umas das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa (SEN, 2000, p. 109).

Mesmo trazendo o sistema capitalista como um dos determinantes para a pobreza, mas não como único determinante, um Sujeito da pesquisa advoga na mesma linha do pensamento do Sen, defendendo que a origem do problema está inserida em um campo de desigualdades sociais, mas também de responsabilidade individual. Uma visão multidimensional que traz como *causa* da pobreza uma série de elementos, desvinculando seus fundamentos do sistema econômico.

Eu acho que a questão da desigualdade social mesmo, a distribuição de renda, acho que parte daí, esses dois pontos aí, a questão do sistema capitalista e toda aquela relação. Aí a pessoa não tem uma escolaridade, não está qualificada, não consegue inserção no mercado de trabalho. Eu acho que ocasiona partir daí e não vai tendo oportunidades, vai ficando naquele isolamento, sem muita informação e vai atingindo uma certa idade e também não consegue, os mais jovens muitas vezes ainda não tem também um início e aí vai passando de família em família (Sujeito 8).

Banco Mundial, Sen participa da elaboração do Relatórios do Desenvolvimento Humano.

Embora estabeleça essa diferenciação entre a pobreza enquanto baixo nível de renda e da pobreza como inadequação de capacidades, o autor aponta que ambas estão vinculadas: “a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica” (SEN, 2000, p. 23). Nessa relação, é estabelecido que a renda é um dos elementos importantes para obter capacidades e, por meio dessas, aumentar o potencial de uma pessoa ser produtiva e prover renda; uma relação que se retroalimenta. Mas alerta que *apesar da relação entre o não acesso à renda e o impedimento de exercer capacidades (pobreza de renda e pobreza de capacidades), o aumento da renda não deve ser o principal motivo das políticas de combate à pobreza*. O que é colocado em foco é que a expansão das capacidades humanas caminha junto com a expansão da produtividade e o poder de gerar renda. Assim, o aumento das capacidades básicas individuais é o que traria a possibilidade de o pobre atuar em sua “condição de agente”²⁴ e superar sua situação de pobreza. A pobreza é um obstáculo à liberdade e, assim, ao desenvolvimento.

Mas vale dizer que a própria realidade social em que se operam esses movimentos, possibilita a articulação de estratégias de resistências ao avanço neoliberal, encabeçada por protagonistas sociais organizados. Mesmo com a presença de orientações²⁵

²⁴ Sen (2000, p. 33) usa o termo *agente* de forma a caracterizar indivíduos que agem e provocam mudanças, cujos feitos são julgados por seus próprios valores e objetivos, independentemente de serem avaliados ou não por algum critério externo. O autor leva em conta “o papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas)”.

²⁵ Os Objetivos estabelecidos e que estão ligados à proteção social não contributiva: Erradicação da pobreza; Fome zero e agricultura sustentável; Trabalho descente e crescimento econômico; Redução das desigualdades: Consumo e produção responsáveis; Parcerias e meios de implementação. Mesmo compreendendo a

compulsórias do Banco, em recente análise Almeida (2018) aponta que Brasil e Uruguai, países foco de sua pesquisa, ampliaram seus sistemas de proteção social não contributiva para além das medidas de combate à pobreza a partir do Estado nos termos de Gramsci e Poulantzas²⁶. Assim, a PAS amplia, para além do quesito renda, a população alvo dos serviços. São indivíduos que vivem com outros tipos de demandas sociais, não restrita à condição financeira, ou de pobreza monetária.

Os esforços agora se direcionam para identificar a concepção de pobreza expressa nos marcos da Política de Assistência Social brasileira. Juntamente com a concepção de pobreza que a define como uma das expressões da “questão social”, que aqui se remete às condições do trabalho sob o modo de produção capitalista e a prevalência da propriedade privada, o que torna garantidas a sua exploração e expropriação, a ideia de pobreza institucionalizada, presente nos documentos legais, é considerada como conceito possível que orienta a análise da realidade social e incide sobre o exercício profissional do assistente social.

De acordo com a Constituição, no Título VIII, Capítulo II, a Assistência Social “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 2008, p. 134). Foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.742/93; Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), inovando ao afirmar seu caráter não contributivo diante da necessidade de integração entre o econômico e o social, além da responsabilização do Estado na

Saúde, Almeida priorizou a Política de Assistência Social para seus estudos. (ALMEIDA, 2018, p. 226).

²⁶ “É possível afirmar que de fato os Estados absorvem demandas sociais, ao ofertar programas e serviços a segmentos populacionais específicos, ou com demandas específicas, como pessoas com deficiência, idoso, crianças e adolescentes muitas vezes vítimas de violência, ou para indivíduos que, por alguma contingência social, como estar ou morar na rua, pessoas vítimas de violência, ou até mesmo adolescentes em cumprimento de medidas, oferta de acolhimento institucional para segmentos e situações diferenciadas. Fica claro que os países criaram estratégias de resistência ao modelo neoliberal de não atender somente a perspectiva do desenvolvimento econômico” (ALMEIDA, 2018, p. 244).

universalidade e garantia de direitos e acesso a serviços sociais com a participação da população. Em 2004 é aprovada, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), através da Resolução n° 145, de 15 de outubro de 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Segundo Sposati (2011), a PNAS, foi resultado de um amplo debate descentralizado por todo o país, se projetando da seguinte forma:

Seu eixo central é a proteção social não contributiva como alargamento do alcance da política brasileira de proteção social como direito de cidadania, e não direito ao trabalho próprio do seguro social ou da proteção social contributiva (SPOSATI, 2011, p. 9).

Deliberada na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2003, a PNAS se coloca na perspectiva de materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios da CF de 1988, tornando claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Os gestores da política de assistência social devem se nortear pela PNAS e seus eixos estruturantes²⁷. O sistema de proteção foi hierarquizado em básica e especial, indicando a instalação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), principal equipamento de acesso à PAS, presente na maioria dos municípios brasileiros, e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), responsáveis pela oferta destas proteções em todo território nacional. À PNAS seguiu-se a construção e normatização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em julho de 2005 pelo CNAS através da NOB n° 130, de 15 de julho de 2005.

²⁷ A saber: Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos e A informação, o Monitoramento e a Avaliação (BRASIL, 2005, p. 39).

O Suas está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob o critério de universalidade e de ações em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014, p. 60).

Em 2009 o CNAS aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais através da Resolução nº 109/2009, em que são estabelecidas as referências básicas dos serviços, referentes ao seu acompanhamento, avaliação e fiscalização. Os serviços são especificados para maior compreensão de como devem ser ofertados e para que público se dirige, além de estabelecer a base de seu financiamento. Dois anos depois o SUAS, segundo Sposati (2011) diante da sua maturidade, alterou o texto da LOAS com a aprovação da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, Lei conhecida como LOAS-SUAS, reafirmando a Assistência Social como política de direito e dever do Estado no âmbito da Seguridade Social.

Além desses documentos (LOAS, PNAS e Tipificação), elegemos também para análise o caderno Orientações Técnicas da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Essa publicação traz um “conjunto de diretrizes e informações para apoiar os municípios e o Distrito Federal no planejamento, implantação e funcionamento do CRAS”, além de oferecer apoio aos Estados e União para o acompanhamento da implantação e aprimoramento das unidades já implantadas.

Na análise dos documentos escolhidos para o exercício de aproximação ao termo, não foi encontrado, ao menos não de forma explícita, o conceito de pobreza ou de pobres. Não há uma definição teórica que elucide objetivamente sobre o que estamos lidando. Muito se fala sobre “mínimos sociais”; “necessidades básicas” (BRASIL, MDS, 2011, p. 7); “exclusão pela pobreza”; “população que vive em situação de vulnerabilidade social”

(BRASIL, MDS, 2005, p. 33); “exclusão social” (BRASIL, MDS, 2005, p. 36). Em decorrência do uso recorrente dessas expressões, que nos remetem à um quadro extremo de condições de vida, *a concepção de pobreza expressa na PAS na questão de renda é a pobreza absoluta*. Recuperando Salama e Destremau (1999, p. 51), a pobreza absoluta “seria aquela com a qual qualquer indivíduo ou grupo familiar viveria, se não possuísse renda suficiente para se reproduzir, sendo esta renda a conversão monetária do mínimo de calorias necessários à reprodução fisiológica, mínimo ao qual acrescentados as despesas ligadas à moradia, ao transporte”. É dessa forma que a *pobreza se expressa*, na verdade, uma das formas, na vida dos sujeitos de acordo com a realidade que é apresentada aos assistentes sociais atuantes nos CRAS.

[...] muitas vezes é a questão da pobreza vinculada ao direito básico da comida, da fome, porque muitas vezes ela não tem o que comer em casa e então elas acessam esse serviço na condição básica de sobrevivência [...]. As pessoas deixam de fazer aquilo que é fundamental para sua vida, a qualidade de vida (Sujeito 4).

Ela não consegue acessar esses espaços de consumo; quando ela consome, ela consome sempre aquilo que é de segunda mão, aquilo que é mais precário. Então a pobreza vai deixando a pessoa numa condição de um desenvolvimento humano precaríssimo porque a pessoa não consegue acessar aquilo que é essencial, aquilo que elementar para vida (Sujeito 14).

Entende-se por esse enfoque que essa parcela da população viva um processo de *pauperização absoluta*, nos termos de Netto e Braz (2012), com degradação real das condições de vida e que se reflete na queda dos padrões de alimentação e moradia, além do desemprego. Também, os Sujeitos apontam que essas condições que denunciam a pobreza são agravadas pelo preconceito sofrido pelos usuários dos serviços, por vezes devido ao próprio território em que residem, potencializando situações extremas, não conseguindo acessar garantias que lhes são de direito: “*então, a pessoa chega aqui [no CRAS] muito fragilizada* (Sujeito 2).

[...] ela já vai ser discriminada pelo bairro que ela mora. Começa por aí. Então ela não vai ter acesso muitas vezes ao emprego e aos outros meios. A pobreza é restritiva. [...] elas chegam a nós já em uma situação muito fragilizada [...] (Sujeito 3).

Eles têm muito menos acesso a tudo. Então, desde a colocação no mercado de trabalho, o que propicia que eles não tenham renda... ontem mesmo, assim como todos os dias no atendimento, a usuária colocou, eu perguntei: “e daí, como foi aquela seleção de trabalho? Você foi lá no Shopping Catuai?”. “Ah, eles falaram na minha cara que não iam dar por conta do lugar que eu moro”. Aí propicia que a pessoa não tenha emprego, é uma falta de acesso. E lá na zona rural, o que que tem lá? É serviço de saúde e escola. Escola é mais fundamental e médio. Então para qualquer outra coisa, acesso à cultura, à lazer e esporte, trabalho, tem que vir aqui para cidade (Sujeito 3).

A recorrência aos termos já mencionados de “mínimos sociais” e “necessidades básicas” aparece de forma constante na PAS. Não há especificação dos seus significados. A LOAS, por exemplo, estabelece que:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Artigo 1º, Capítulo 1, Lei nº 8.742, de 7/12/1993, grifo meu).

Ainda segundo a LOAS (Parágrafo Único, incluído pela Lei nº 12.435/2001), a garantia desses mínimos sociais, as condições para atender contingências sociais e promover a universalização de direitos, são os pontos basilares do enfrentamento da pobreza pela assistência social, que se realizará de forma integrada às demais políticas sociais.

Em sua análise, Pereira (2011) aponta que a partir do século XX a ideia de mínimos sociais perde seu caráter individual e sua conotação meramente biológica e natural, atrelada à pobreza

absoluta, para se inserir no âmbito das necessidades sociais²⁸ como matéria de direito, devendo ser enfrentadas por políticas pensadas coletivamente. *Portanto, essa provisão correspondente às necessidades básicas devem estar para além da ideia de mínimo, para ser essencial.* É a partir da adoção do Plano Beveridge e das ideias de J. M. Keynes, que os mínimos se distanciam da simples manutenção de renda para abarcar outros mecanismos de proteção social, como serviços universais e proteção ao trabalho. *Mas com o neoliberalismo houve um retrocesso e voltou-se a defender a identificação dos mínimos sociais com um mínimo de renda.*

No Brasil, mesmo com as inegáveis conquistas sociais, as políticas sociais tiveram sua trajetória marcada pelo movimento das alterações econômicas internacionais, embora aqui não tenhamos conhecido uma proteção social ampla nos moldes da experiência europeia, mesmo prevista na Constituição de 1988. Ainda que elaborada a partir da realidade de países desenvolvidos, Pereira (2011) argumenta que a teoria desenvolvida por Gough e Douyl se aplica ao Brasil por seu caráter universal, mesmo entendendo sua inserção periférica no capitalismo mundial e uma relutância em adotar políticas direcionadas à satisfação das carências sociais, por mínimas que fossem.

Efetivamente, a noção de mínimos contemplada na política social brasileira sempre esteve afeta ao salário e à renda da população pobre e, mesmo assim, de forma ínfima e sem o devido vínculo orgânico com as demais previsões sociais ou com projetos políticos de otimização de satisfação de necessidades básicas (PEREIRA, 2011, p. 186).

²⁸ Não cabe aqui reiterar a análise de Pereira (2011). A autora promove sua discussão à luz da teoria das necessidades humanas Ian Gough e Len Douyal (*A theory of human need*). Os autores defendem a objetividade e universalidade das necessidades humanas, entendidas sob dois elementos: saúde física e autonomia. É pela satisfação dessas necessidades que os seres humanos podem se constituírem enquanto tal e qualquer outro objetivo ou desejo que julgarem valiosos.

A Política de Assistência Social não menciona, quando trata da população atendida, categorias que possam evidenciar uma sociedade dividida em classes, que nos remeteria a interesses conflitantes; não há menção a “trabalhadores”, “classe trabalhadora”. A centralidade das intervenções é direcionada para a família, entendida “como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” e, nesse sentido, “a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e indivíduos” (BRASIL, MDS, 2005, p. 41), sendo compreendidos como “beneficiários”, “destinatários”, *destituídos de classe social*.

A Tipificação também não define o conceito de pobreza, se restringindo às “situações de vulnerabilidades vivenciadas” (BRASIL, MDS, 2011, p. 6). Traz o detalhamento dos serviços ofertados²⁹ pela PAS, uma padronização sobre objetivos, usuários, os resultados esperados e questões burocráticas. Os serviços da proteção social básica, ofertados nos CRAS são voltados às famílias; mesmo os segmentos apresentados, como criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência, devem ser compreendidos na perspectiva familiar. São direcionados às consequências da pobreza e a possibilidade de rompimento de seus agravos, como a fragilização de vínculos familiares e comunitários e o isolamento. Na descrição do PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), por exemplo, principal serviço ofertado obrigatoriamente pelo CRAS, a Tipificação traz que o trabalho social desenvolvido com famílias “apreende as origens, significados atribuídos e as possibilidades de enfrentamento das *situações de vulnerabilidade* vivenciadas por toda a família, contribuindo para sua proteção de forma integral, materializando a matricialidade sociofamiliar no âmbito do Suas”. Expõem, posteriormente, que essas vulnerabilidades são resultado “da

²⁹ Nos restringiremos aos serviços ofertados no Cras, local de atuação dos profissionais entrevistados.

pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade [...]”, em uma *clara incorporação do direcionamento do BM*. Portanto, o PAIF é voltado para a possibilidade de enfrentar as *consequências da pobreza, da fragilidade de atuação do Estado no campo social ou outro motivo que dificulte o acesso aos serviços e comprometa a relação do indivíduo com a sociedade, fatores que geram a vulnerabilidade, conforme o BM*. A PAS se propõe a grandes objetivos, como enfrentamento de desigualdades sócio-territórias (BRASIL, MDS, p. 33) e se coloca como “fundamental no processo de emancipação” das famílias (BRASIL, MDS, p. 42), *mas com uma referência de pobreza muito restrita, pautada em condições extremas de vida*.

A justificativa para tornar a família o eixo central das medidas da PAS vai além do seu papel social de proteção, promoção e inclusão de seus membros. De acordo a PNAS (BRASIL, MDS, 2005, p. 42.), estudos sobre população e condições de vida embasam que transformações de diversas ordens ocorridas na sociedade contemporânea, como “as relacionadas à ordem econômica, à organização do trabalho, à revolução da reprodução humana, à mudança de valores e à liberalização de hábitos e dos costumes, bem como ao fortalecimento da lógica individualista em termos societários, redundaram em *mudanças radicais na organização das famílias*”. Algumas mudanças elencadas sobre as famílias se referem ao enxugamento dos grupos familiares (famílias menores), uma variedade de arranjos (monoparentais, reconstituídas), que se somam com processos de “empobrecimento acelerado e da desterritorialização das famílias geradas por movimentos migratórios”. São essas transformações responsáveis pelo processo de fragilização de vínculos familiares e comunitários que expõem às famílias à vulnerabilidade. Segundo a normativa:

A vulnerabilidade à pobreza está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias ou arranjos familiares ou aos ciclos de vida das famílias. Portanto, as condições de vida de cada indivíduo dependem menos

de sua situação específica que daquela que caracteriza sua família. No entanto, percebe-se que na sociedade brasileira, dadas as desigualdades características de sua estrutura social, o grau de vulnerabilidade vem aumentando e com isso aumenta a exigência das famílias desenvolverem complexas estratégias de relações entre seus membros para sobreviverem (BRASIL, MDS, 2005, p. 42, grifo meu).

A referência sobre a base econômica e a condição em que se efetiva o trabalho na sociedade capitalista não são discutidos, apenas sinalizados timidamente e, posteriormente, diluídos em meio a outros processos de caráter científico, ético e moral, de forma que seus significados ficam sem entendimento, gerando questionamentos: quais foram essas transformações sociais relacionadas à “ordem econômica, à organização do trabalho”? Qual o significado para a utilização desses termos? Outra questão é que o risco de pobreza é explicado por variados pontos: além de *fatores da conjuntura econômica*, sem revelar quais são, mas tidos como passageiros, já que conjunturais e não estruturais, temos à responsabilização do indivíduo devido às suas *qualificações pessoais*, mas também às características de como *está estruturada a família e ciclos específicos de vida*. Entendemos que a infância e a velhice requerem maior atenção de medidas de proteção social, fato expresso na PNAS. Mas o que se coloca aqui é que as causas da pobreza têm sua gênese vinculada ao movimento e organização internos da família, sem referência à fatores externos, e que teriam grande peso sobre as condições de vida do sujeito. E mais. Reconhecendo que o grau de vulnerabilidade é agravado devido às desigualdades ampliadas, características da sociedade brasileira, aponta que as famílias devem criar estratégias relacionais entre seus membros para a sua sobrevivência. E quais as possibilidades de estratégias postas na realidade de uma família pobre? Quais as alternativas para as pessoas que vivem nos ditos “territórios vulneráveis”? Os Sujeitos apontam que algumas das *implicações da pobreza para a sociedade* estão relacionadas às estratégias mais

imediatas dos pobres que não conseguem acessar o mercado de trabalho, seja formal ou informal, e outros direitos.

E tem a questão da violência, do tráfico, por exemplo, que são atrativos, são alternativas, acaba as pessoas se envolvendo, eu não sei se é a pobreza que gera violência ou se é uma questão que está nessa situação e que por não ter acesso a nada acaba fazendo a pessoa... são desdobramentos da pobreza. Então a pessoa está naquela situação e no território tem muito a presença de tráfico [...]. E ele não tem acesso a essas coisas, então ele acaba buscando formas de ter acesso, é uma forma que está ali, posta. [...]. Essas alternativas que ele tem sempre são mais atrativas do que a escola ou projeto (Sujeito 7).

Eu sempre via os adolescentes... aqueles adolescentes que chegaram lá para cumprir medida [...] eram adolescentes que nunca tiveram acesso a nada, entendeu? Então assim, coisas básicas que eu estou falando, desde alimentação mesmo, não tenho dinheiro para comprar uma roupa, para fazer um curso, para ir no cinema, coisas que todo mundo quer. E acabava entrando no tráfico e vários outros tipos de violência, roubo, furto. Então eu acho que a falta de acesso vai fazendo com que piora... [...]. Então, para estar dentro desse padrão de consumo, o que mais tem gerado hoje em dia, eu vejo que a violência (Sujeito 12).

Nos territórios abrangidos pelos CRAS há muito a presença da violência e da “*questão do assédio do tráfico*” (Sujeito 6) que aparecem nos relatos dos profissionais sobre as implicações da pobreza para a sociedade. É descrito um cenário precário, revoltado, caracterizado pelas más condições materiais e relacionais. Diante desse quadro perturbador e de penúria, submerso em localizações conhecidas, mas evitadas, o pobre é estigmatizado, visto como um cidadão inferior e tendo negado seus direitos, sendo menosprezado e isolado, respeitado e acolhido somente junto aos seus: *são as relações sociais forjadas na pobreza*. A estigmatização aparece como contraface da pobreza.

Ela causa desigualdade, na verdade ela é a desigualdade, né? Abandono, sofrimento, exclusão dos bens materiais, da riqueza material, do progresso, da tecnologia, do lazer, da saúde, da educação, da moradia. Então ela segrega, é como se existissem mundos diferentes. Mas ela também traz outra

sociabilidade que não necessariamente é ruim. Não estou tentando romancear a pobreza, mas eu vejo que as pessoas têm uma outra forma de se relacionar com outro, que ainda conserva alguns laços solidários, de comunidade que você não vê em classes sociais mais abastadas: criança brincar na rua. Mas que ele só é reconhecido como gente, na sua integridade, ali naquele espaço. [...] Então o pobre não consegue nem ocupar a cidade, ele tem que ter lugar dele, isolado. [...] E eu acho que a sociedade não progride, não dá para dizer que a gente tem uma sociedade desenvolvida se existe pobreza. [...] a gente tem uma sociedade muito desigual e pouco desenvolvida. [...]. Mas esse desenvolvimento passa também por causa das relações e a gente está muito subdesenvolvido nesse sentido, no campo das relações mesmo, da interação, é rico se trancando atrás de grades em condomínio com medo dessa pobreza porque é vista como perigosa. Qual foi o maior clamor da população nesses últimos tempos? É a questão de segurança pública. O pobre é visto como perigoso. Então que as pessoas se armem, que se endureçam as penas para que as pessoas fiquem encarceradas, é que a polícia faça mesmo a batida e que atire primeiro e pergunte depois porque é melhor matar na dúvida do que [matar] um dos nosso (Sujeito 15).

A PAS traz em si um conceito de pobreza *multidimensional* referente à suas *causas*. A multidimensionalidade também se refere à vulnerabilidade em que o sujeito ou família possa estar e, dependendo do seu agravamento, passar à condição de pobreza. Segundo o Caderno de Orientações Técnicas (BRASIL, MDS, 2009), o CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada, instalado em territórios de alta vulnerabilidade, responsável pela organização da rede socioassistencial e a oferta da Proteção Social Básica (PSB), de caráter preventivo quanto à essas vulnerabilidades.

Proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a *prevenir* situações de vulnerabilidade e risco social por meio do *desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários* (LOAS, Lei n° 8742/1993 alterada pela Lei n° 12.435/2011, grifo meu).

As ações são direcionadas para o “empoderamento” do indivíduo para que ele possa lidar com situações adversas presentes na sociedade e no âmbito intrafamiliar, ou mesmo em decorrência da sua condição pessoal, e que possam repercutir de forma negativa na sua vida, comprometendo seu acesso ao básico necessário à sua sobrevivência. Na realidade, a verdade é menos romântica: *a PNAS responsabiliza o sujeito pela sua situação*³⁰. Ele tem que estar preparado para poder evitar e/ou enfrentar as situações que possam gerar prejuízos e constrangimento em seu padrão de vida e nas suas relações. Mas isso é suficiente? O que fazer em uma sociedade marcada pela exploração, pelo crescente número de desemprego e trabalhos informais e precários, por uma desigualdade extrema, por políticas públicas sociais sob constante ataque dos interesses capitalista e pelo crescente empobrecimento da população? Como o sujeito é capaz de lidar com todos esses fatores que o expõem ainda mais a uma vida marcada por inúmeras situações de dificuldades? A realidade se mostra mais complexa do que nos termos na lei; embora a legislação seja determinante para a profissão, ela é restritiva. Enquadra os indivíduos em grupos sociais e em certos pontos limita a ação profissional, desconsiderando mesmo o movimento da realidade. Segundo os profissionais, essa prevenção, que segundo as Orientações Técnicas (BRASIL, 2009) é função do CRAS, não acontece da forma planejada.

Mas essa prevenção a gente acaba não conseguindo fazer, ou faz, mas não atinge o número significativo. Eu acho que falta recursos humanos para conseguir dar conta de tudo, aí você tá sempre fazendo, sempre fazendo... [...] até a questão do projeto; você fala para o adolescente do projeto, mas não tem vagas para todos os adolescentes (Sujeito 7).

³⁰ Segundo Mauriel (2010, p. 178), há, predominante, uma perspectiva de política social que reduz a “questão social” à pobreza, “esta entendida como falta de dotação e capacidades”. Essa busca de aquisições e desenvolvimento de potencialidades, que está completamente deslocada da realidade social, traz a ideia de que o indivíduo seja autossuficiente para lidar com as adversidades da vida social, por si mesmo.

A base legislativa que norteia tanto o CRAS quanto a nossa profissão, fala que o CRAS deveria atuar na prevenção; hoje a gente não consegue atuar 100% na prevenção, não sei nem se 50%. [...] hoje a gente enxuga gelo. Então, quando a gente atende uma família, ela já está com uma situação instaurada, seja a pobreza, a violência. A gente não consegue atuar na prevenção (Sujeito 10).

Tem que rever as nossas unidades, os nossos serviços e os objetivos dos nossos serviços. Porque se eu tenho que fazer a prevenção, isso aqui que eu faço aqui dentro do CRAS não serve mais. É chegar antes e a gente não tem como chegar antes com a estrutura do jeito que ela é. Por que qual a estrutura que a gente tem hoje? Se você pegar a tipificação, as orientações técnicas, as legislações que regulam os nossos trabalhos dentro da assistência, nenhum serviço chega antes. Porque o que é chegar antes? Eu ter condições de andar aqui nas ruas do bairro e atender as famílias que não vem no CRAS. É essa família que eu atendo para prevenir, porque a que já vem já não tem comida, já não tem vaga na escola, já não tem documento, já não tem emprego. Ela já não tem. Se já existe a ausência, que eu gosto bastante de chamar de desproteção [...]. Não é mais básica, não é mais prevenção. Pode até ser básica, mas então a gente vai ter sub níveis dentro da básica. A gente precisava começar a discutir isso em um nível maior (Sujeito 14).

Retomando Sen (2000), a concepção de pobreza defendida por ele parte do seu entendimento sobre desenvolvimento enquanto expansão das liberdades reais do indivíduo, indo além da questão mais habitual da renda e do crescimento econômico³¹. O desenvolvimento se estrutura na eliminação de variadas formas de

³¹ Além disso, Sen (2000) nos diz também que a insegurança econômica pode estar relacionada à ausência de direitos e liberdades democráticas; quanto mais incidente for a força das necessidades, mais a urgência de efetivação de liberdades políticas. Por isso, o autor combate os três argumentos que contrariam a manutenção da democracia e das liberdades política e civil: a) de que essas liberdades criam um movimento de contrarrestar o desenvolvimento econômico; b) de que os pobres, se tiverem oportunidade, preferem satisfazer necessidades econômicas que essas liberdades e; c) esses são valores essencialmente ocidentais, ao passo que o oriente se volta mais para a ordem e a disciplina (SEN, 2000, p. 30, 174 – 176).

privação de liberdade que limitam escolhas e oportunidades, comprometendo o potencial das pessoas exercerem sua condição de agentes; a liberdade se afirma como principal *fim* e, também, como principal *meio* para o desenvolvimento.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até a maioria (SEN, 2000, p. 18).

O desenvolvimento requer a superação desses problemas, em que a liberdade, como seu elemento constitutivo básico, exerça papel no combate a esses males. Privilegia a expansão de capacidades para as pessoas levarem o tipo de vida que valorizam, o que pode ser propiciado pelo aumento das políticas públicas, que também podem ser influenciadas pela capacidade de participação da população. Nesse sentido se faz importante a condição de agente dos indivíduos para lidar como as privações, o que é condicionada pelas oportunidades sociais, políticas e economias que dispomos.

A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades (SEN, 2000, p. 19).

Portanto, além da liberdade fazer parte do desenvolvimento em sua totalidade, ela também é oportunizada, ou não, pelas condições sociais, econômicas e políticas pré-dispostas e que garantam seu exercício. Por sua vez, a garantia institucional de efetivação dessas condições que possibilitam a realização dessas oportunidades também é influenciada pelas pessoas em seu exercício de liberdade. Ou seja, a liberdade é condicionada pela presença de oportunidades, mas também influencia a sua garantia. As pessoas, em sua condição de agentes, devem ter o poder de influenciar as instituições sociais e fazer incidir nelas seus interesses.

A defesa da perspectiva da análise da pobreza sob a vertente das capacidades, é que ela melhora a compreensão da *natureza e das causas da pobreza*, ultrapassando a discussão de sua superação centrada na distribuição de renda como meio, para os fins, as liberdades que as pessoas podem alcançar. Nesse sentido, as consequências do desemprego podem ser amenizadas pelo “auxílio renda”, mas elas não se restringem unicamente ao aspecto monetário, gerando também uma série de danos nos campos psicológico e social (SEN, 2000, p. 117).

O pensamento de Sen é marcado pela ausência de debates referentes à condição de classe, exploração, apropriação privada das riquezas socialmente produzidas. Em contrapartida, traz a “fé” no mercado, a desresponsabilização do Estado, a meritocracia e o individualismo. Aposta na expansão das capacidades para que as pessoas exerçam suas liberdades, por exemplo, de não morrerem de fome. Não enxerga isso como direito de todo indivíduo, pois privilegia os limites dos recursos econômicos. Não realiza uma crítica ao sistema capitalista, explorando suas engrenagens; na verdade o equipara a outros já superados quando se refere ao fato da vulnerabilidade e privação não serem exclusivas de nossa época³², não

³² E de fato, não são. Contudo, anteriormente à sociedade capitalista a pobreza decorria de um quadro de escassez, medido pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais. Na sociedade capitalista a situação é outro; a pobreza se mantém pelos mesmos meios que poderiam, em última instância, apontar para sua supressão (NETTO, 2011, p. 154).

evidenciando suas particularidades nesse período histórico. Na verdade, até usa sabiamente Marx para defender a superioridade capitalista frente a outros sistemas econômicos. O que é defendido por Sen está carregado da ideologia neoliberal vigente que condena o Estado, eleva o mercado como a forma privilegiada de participação social e exacerba o individualismo; é essa realidade que se faz presente em seus estudos. Afinal, os pensadores são reflexos de seu tempo e essa condição marca suas ideias³³. E, acima de tudo, não devemos desconsiderar a influência de seu pensamento, expresso na PAS. O Brasil, como país em desenvolvimento, também sofre as influências e orientações do Banco Mundial em um mundo hierarquizado pelas relações imperialistas.

CONCEPÇÃO DE POBREZA E EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL: AS IMPLICAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DO PROFISSIONAL

Dados os limites da exposição, não seria possível explorar teoricamente a categoria pobreza em suas várias apreensões e abordagens³⁴, mas, em decorrência da posição política e embasamento teórico aqui assumidos, tão e somente afirmar que a contradição entre capital e trabalho, deve, em primeira instância, ser compreendida como a gênese da pobreza, enquanto fundamento desse

³³ “Mas os filósofos não brotam como os cogumelos da terra, mas são os frutos do seu tempo e do seu povo, cuja seiva é mais sutil, mais valiosa e mais invisível circula em idéias filosóficas. É o mesmo espírito que constrói sistemas filosóficos no cérebro dos filósofos e aquele que cuida de ferrovias pelas mãos dos trabalhadores. A filosofia não é encontrada fora do mundo [...]” (MARX, 1982, p. 230. Tadução livre).

³⁴ Uma referência de fácil acesso sobre a questão da pobreza é o consistente trabalho de Siqueira (2013, p.15). A autora realiza uma análise “sobre as diversas formas de abordar a categoria ‘pobreza’ na produção acadêmica do Serviço Social, suas concepções e propostas de enfrentamento”, privilegiando a bibliografia da categoria e os artigos publicados na revista Serviço Social e Sociedade. Na primeira parte do livro, Siqueira resgata as “principais interpretações teóricas sobre a pobreza e a riqueza” (SIQUEIRA, 2013, p. 27).

fenômeno centrado na “questão social”, diferenciando seus desdobramentos e manifestações, esses multidimensionais, que se espraiam aos campos cultural, ideológico, moral e político, “expressando-se tanto em ‘carências materiais’, ‘necessidades’, como em ‘subalternidade’ e em formas de ‘exclusão e ‘discriminação’ sociais, assim como numa precária cidadania, ou ‘cidadania invertida’” (SIQUEIRA, 2013, p. 263-264). O debate sobre a pobreza e a desigualdade não deve ser reduzido apenas aos aspectos socioeconômicos; contudo, quando esse fundamento é ignorado ou secundarizado, o que ocorre é a “naturalização e a culturalização de ambas” (NETTO, 2007, p. 142).

Na perspectiva crítica, a pobreza é entendida como uma categoria histórica e produzida socialmente, inerente ao movimento promovido para criar e assegurar a expansão da acumulação capitalista, portanto não natural, enquanto forma de inserção na vida social, e definida por Yazbek (2012) como:

[...] uma das manifestações da questão social, e dessa forma como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria. Os “pobres” são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural [...]. É uma categoria multidimensional, e, portanto, não se caracteriza pelo não acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidade e de esperanças” (YAZBEK, 2012, p. 289-290, grifo meu).

Os assistentes sociais expressam variadas concepções sobre a pobreza. A que mais se sobressai é a *concepção multidimensional da pobreza*, tanto de determinantes como de manifestações. Mesmo que os entrevistados apontem o sistema capitalista como determinante da pobreza, agregam outros fatores, como a posição política do Estado ou a falta de capital humano (entendimento defendido por Sen e propagado pelo Banco Mundial); as concepções expressas pelos Sujeitos confundem o que é causa com o que é consequência.

Ela está nessa conjuntura, nessa perspectiva que nós vivemos no nosso país, nessa perspectiva neoliberal que não nos permite ter acesso a outras coisas. Somos os explorados, somos reféns do capital, Muitas vezes ela sequer tem condição de acessar qualquer outro benefício porque ela está tão alienada, no sentido do que ela vive, e ela não tem outra opção. Hoje a gente vive no nosso país é de exclusão social, que muitas pessoas ficam à margem dos direitos fundamentais conforme prevê a Constituição (Sujeito 4).

Nesse caso, a pobreza é relacionada à exploração do capitalismo, mas é causada também por uma conjuntura política que limita o acesso, inclusive à informação sobre os direitos, o que implica na “exclusão social”. A face política da pobreza, que se remete à uma fraca intervenção para o enfrentamento de suas consequências, é confundida como sua geradora, ao lado do próprio sistema. Há outra concepção próxima à essa:

Eu entendo assim, no sentido da ausência de renda, esse não acesso a bens e serviços essenciais, o não atendimento às necessidades básicas também é bem claro. De uma maneira geral as desproteções [...]. [...] não vai tendo acesso a isso, não vai tendo acesso aquilo (Sujeito 8).

Aqui, a pobreza é causada pela ausência de renda e também pelo não acesso à bens e serviços e não atendimentos às necessidades básicas. Se vincula à discussão da vulnerabilidade enquanto causa da pobreza conforme a PAS: o pobre não é visto como trabalhador explorado, mas como um sujeito desprotegido e destituído de classe social.

Na concepção descrita abaixo poderíamos entender que a pobreza se expressa na limitação de bens materiais devido à falta de renda e à ausência de acesso a outros direitos. É uma pobreza que confina os pobres em seus territórios e os apartam da ampla realidade de riqueza da sociedade em que vivem, se expressando de várias formas:

A pobreza é muito mais do que a renda, a pobreza significa falta de acesso ao próprio território, oportunidades. Por exemplo, famílias que a gente

atende aqui que nunca acessou lugares da cidade que você não imagina, isso é nítido. Falta de acesso à cultura. Eu compreendo assim, não tenho aqui um conceito, uma base para te dizer teórica, mas eu compreendo também que isso é um tipo de pobreza, que as pessoas que eu atendo aqui, além de ter a pobreza de renda, tem a falta de muitas outras coisas e que isso gera uma pobreza de acesso, a pobreza limita outras oportunidades de acesso (Sujeito 1).

Isso se não fosse a inclusão, ao lado do sistema capitalista, da precariedade dos serviços públicos como determinante da pobreza; assim, a pobreza tem como causa e manifestações uma multiplicidade de fenômenos que vão desencadeando outros vários, como descrito abaixo.

O sistema excludente em que nós somos inseridos, em primeiro lugar. Então esse é o principal ponto que eu entendo. E aí, detalhando um pouco, a falta de serviços públicos eficientes que atendam realmente... e isso mantém e também gera a pobreza (Sujeito 1).

Um outro ponto se estreita a concepção elaborada por Sen (2000) quanto às capacidades, oportunidades e renda, também presente na PAS. Não avança na defesa da pobreza ir além das condições materiais, mas vincula essa falta com a baixa educação do sujeito, o que reflete em uma inserção precária no mercado de trabalho, comprometendo auferir renda para sua manutenção. Devemos ter consciência que esse pensamento, funcional ao atual sistema econômico, está inserido na dinâmica social; o consideramos como parte do *modo capitalista de pensar*, nos termos de Martins (1980), introjetado sem profundas reflexões.

Eu acho que a pobreza não é só a carência de coisas materiais, eu acho que é algo que a gente lida diariamente [...]. Então a gente convive com essa questão da pobreza, isso é muito presente no nosso exercício profissional e é a não ter mesmo, é a falta de coisas materiais e isso está relacionado também com a questão de escolaridade, de mercado de trabalho, a maioria das pessoas estão na informalidade, escolaridade baixa (Sujeito 7).

Há outros momentos em que, à renda, são acrescentados outros elementos que aparecem não como consequências geradas pela pobreza, mas sim como fundantes, como causas.

Primeiro, o conceito de pobreza para mim está além da questão econômica, (...). Quando eu me desemprego, mesmo que eu tenha as coberturas do sistema (...), quando algo muda financeiramente na rotina de uma família, isso altera o padrão de vida dela. Dá para ter pouco dinheiro, mas não ser uma família pobre. Porque a pobreza para mim está além de apenas questões de recursos financeiros. Então quando eu vou parando, vou desistindo, vou parando de almejar outras coisas, de acreditar que sou capaz de conquistar outros lugares, e aí não só financeiramente falando. [...] Isso vai nos empobrecendo porque não é só dinheiro. Só que nós vivemos no sistema capitalista e então a economia, o financeiro, dita as regras. É o poder aquisitivo, o ter as coisas é maior do que ser. Para mim pobreza está no ser, mas falando de forma material, para o nosso sistema pobreza é ter. Então a escassez financeira vai trazendo as demais escassezes. [...] E a fragilização de todos esses vínculos, que não são só familiares, mas sociais também, torna para mim essa família pobre, empobrece essa família. [...] [...] você vê situações de condomínios fechados, nível sócio econômico extremamente alto, com situações de violência gravíssima, porque há ali uma fragilização de vínculos mesmo, há uma pobreza, que no popular chamariamos de pobreza de espírito, no popular a gente diria isso. Mas faltou ali, socialmente faltou. Então não é só o dinheiro. Para mim é mais que a renda (Sujeito 14).

A fala expressa uma concepção de pobreza para além do monetário. E sim, um quadro de pobreza agravada incide sobre o padrão de vida da família, podendo gerar conflitos, fragilizações nas relações e até mesmo rompimento; mas aqui as vulnerabilidades é que tornam as pessoas pobres, nos termos da Tipificação. O Sujeito 14 expressa um tipo de pobreza qualificada em sua fala como “pobreza de espírito”. É descrita uma pobreza entendida como particular, que está ligada à condição da pessoa que não acredita nas possibilidades, em si e no seu poder de alterar sua realidade por meio de seus esforços e lutas: uma pobreza produzida pela própria pessoa. Como a renda é mencionada, temos uma pobreza ligada ao sistema capitalista (esse Sujeito entende o

capitalismo como determinante para a pobreza, contudo, associa a pobreza a questão de moralidade e honestidade nas relações sociais), mas também ao subjetivo, às escolhas individuais.

Nos remetendo as *expressões* da pobreza, os entrevistados consideram que os reflexos da pobreza extrapolam a questão da renda, o que implica na impossibilidade de aquisição de bens materiais e serviços. Mas a partir desse momento, há uma variedade de entendimentos, passando por questões políticas e individuais, objetivas e subjetivas. Primeiramente, alguns profissionais entendem a pobreza como uma falta de renda e também pela carência de bens e serviços, informações. É a restrição a certas garantias sociais, tidas como direitos, que pode alcançar o extremo de segregar os pobres.

Não ter acesso aos recursos, seja recurso público, não ter acesso ao consumo, não ter acesso a escolaridade. [...] A pobreza se expressa na renda, na formação, na escolaridade, na cultura (Sujeito 3).

Acho que passa pela renda, ausência ou insuficiência de renda, o acesso da população a direitos, às políticas públicas, como a política de educação, política de saúde (Sujeito 15).

A pobreza, nessa perspectiva, vai além do não possuir bens materiais devido à falta de renda. Passa também pela dificuldade gerada para acessar direitos garantidos pelas políticas públicas; a pobreza limita, dificulta, segrega os pobres. Essa impossibilidade de acesso não é a causa da pobreza, mas esta cria barreiras para a inserção social da classe trabalhadora. E isso tem estreita ligação com questões políticas: o atendimento ao pobre é também uma questão política, de investimentos sociais, de garantia de serviços amplos e de qualidade, que possibilitem inserir, acompanhar e garantir respostas à população.

E a questão da renda, aliada ao não acesso aos outros direitos expressos em bens e serviços sociais, talvez um dos elementos mais recorrentes na fala dos Sujeitos, também mantém o indivíduo na pobreza, sendo até confundida com ela:

Eles têm muito menos acesso a tudo. [...] é uma falta de acesso. Então eles ficam excluídos de tudo. A história de vida deles é uma história de restrição mesmo, de acesso, e que faz com que eles fiquem naquela pobreza, que eu vejo assim, falta de acesso. Então assim, coisas básicas que eu estou falando, desde alimentação mesmo, não ter dinheiro para comprar uma roupa, para fazer um curso, para ir no cinema, coisas que todo mundo quer [...] a pobreza é essa falta de acesso (Sujeito 12).

Uma concepção aparece, juntamente com sua solução. Uma visão unidimensional, a única entre todas as entrevistas, que concebe a pobreza como ausência de renda.

Então o que a gente mais tem são desempregados [...]. Então teria que ter uma melhora nessa questão do financiamento para as pessoas construírem ou reformarem para gerar renda, e gerando renda, gera renda aqui nos bolsões, onde as famílias não tem trabalho (Sujeito 6).

É uma pobreza conjuntural, não estrutural conforme a perspectiva crítica. Se se desponta no horizonte um aquecimento econômico, tendo como consequência investimentos na área da construção civil, o desemprego é solucionado e a questão de renda passa a não ser mais um entrave para as famílias. Realizar-se-á a superação da pobreza. Mesmo parecendo uma visão simplista, nesse caso a concepção é expressa a partir do território de atuação da assistente social e revela uma das facetas do capitalismo: a formação de uma população que se torna excedente, além da questão do atual contexto de crise.

A pobreza também aparece como resultante da violação de direitos. Podemos considerar uma pobreza gerada na superestrutura, nas formas de consciência social, em que se encontram a filosofia, a cultura e a política, desvinculada da base econômica da sociedade e que representa uma violência para com o cidadão. Violência que acontece inclusive no CRAS, entendido como um espaço para efetivamente garantir direitos; seria uma violência estatal.

Eu acho que atualmente a questão da violação de direitos está sendo mais expressiva do que nunca, nesse momento que a gente está vivendo. Então eu acho que essas pessoas sofrem violência, a pobreza é uma delas [...]. A pobreza é institucional mesmo, a gente também sofre muito isso aqui, a gente não tem muita estrutura. E eu acho que é um cuidado muito grande que a gente tem que ter quando vai atender os usuários, porque eu acho que o significado da pobreza está desde a hora que ele chega aqui e muito mais ainda a hora que ele sai daqui, porque eu acho que a questão da violação dos direitos tem sido muito forte, eu nunca vi assim, tão aparente. [...] então voltando àquela história da pobreza, quando ela pisa o pé ali na entrada do Cras, já começa a violação de direitos onde ela deveria ter a garantia desses direitos. E nós estamos aqui para assegurar isso. E aí não é assim que acontece e desestimula em alguns momentos, muito, muito (Sujeito 2).

A questão dos direitos perpassa por vários momentos das entrevistas. É representada nas falas pelo não acesso à “direitos básicos”, “direitos constitucionais”. E de fato os ataques aos direitos representam um grande entrave para a garantia de padrões de vida da população trabalhadora, tanto que, de acordo com Bobbio (2004, p. 25), um grave problema de nosso tempo não é entender os fundamentos dos direitos do homem, mas protegê-los. “Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seus fundamentos, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”. Quadro preocupante no Brasil, numa fase caracterizada de “políticas sociais sem direitos sociais” (VIEIRA, 1997, p. 68); os direitos sociais estão sendo pouco praticados ou regulamentados, quando exigido. Apesar disso, o não acesso aos direitos, entendido como uma violação, não deve ser confundido como determinante da pobreza.

Outra entrevista remete condições objetivas à subjetividade do indivíduo, a como ele se reconhece, mas com uma expressiva carga de vitimização, como se os pobres se colocassem em tal condição.

Pra mim, eu vou ser bem objetiva, é uma doença a questão de ser pobre. Os usuários, muitas vezes, não se reconhecem como cidadãos, como sujeitos de direitos. Eles se sentem os excluídos dos excluídos, a margem da margem. É muito difícil trabalhar (Sujeito 10).

Essa visão extrema, e seriamente equivocada, passa a ideia de que a pobreza está no sentir, de como o indivíduo se sente em relação a um padrão social de acessibilidade e garantia de direitos que, segundo o documento do BM 2018, é um fator agora incorporado às discussões sobre a pobreza. É quase como se a pobreza fosse uma patologia autoimune, causada pelas pessoas que não se enxergam como detentoras de uma condição social. Mas diante dos relatos, de como a pobreza se expressa na vida do usuário, das implicações para a sociedade, da não possibilidade de manutenção de artigos básicos para a vida, de uma realidade marcada pela carência de elementos imprescindíveis para o desenvolvimento humano, como se sentir sujeito de direitos? Não que não o seja. Mas como se sentir inserido em uma sociedade que o discrimina, que o isola por sua condição?

Nos termos de Yazbek (2012), a pobreza multidimensional se reporta também à suas expressões políticas, não se restringindo ao não acesso a bens, mas também à carência de direitos, oportunidades, informação, possibilidade e esperança. Uma pobreza que impacta no subjetivo das pessoas, mas que não é produzida por ele.

Gera um descontentamento, uma fadiga, que muitas vezes atenta e leva essas pessoas a ficarem doentes. [...] pessoas que perdem o gosto de viver porque ela vai ser anulando, não vai vendo perspectiva. Então eu penso que a pobreza interfere muito no processo de desenvolvimento das pessoas, nessa perspectiva mesmo de perdas do emocional e principalmente da saúde, que é a questão da depressão, isto está muito presente. Acredito que ela não oferece a condição de acessar aquilo que muitas vezes é almejado, que é uma boa escola, uma boa saúde, ter acesso à cultura, ao lazer que muitas vezes passa longe (Sujeito 4).

[...] as pessoas estão pobres de si, elas não acreditam mais que elas são capazes, elas não acreditam mais aquela situação vai passar. E realmente as pessoas querem se matar, elas estão se auto mutilando. As crianças estão ficando doentes (Sujeito 14).

Mas a questão da renda e a sua falta, aparece como a principal queixa dos sujeitos usuários da PAS aos assistentes sociais. Aqui adentramos no debate da *focalização na pobreza*, como forma de resposta do Estado que visa reduzir o gasto dos recursos públicos, sendo utilizados de forma mais eficiente quando direcionados aos pobres, ideia difundida pelo Banco Mundial. Voltado para o desenvolvimento, as estratégias de combate à pobreza do Banco é o seu modelo de política econômica. A defesa da atuação seletiva se assenta em três razões principais:

Aplicam-se com mais eficácia e moralidade critérios redistributivos e igualitaristas; enfrentam-se situações de pobreza e de exclusão de forma mais orientada (sem perder o foco) e efetiva; gasta-se menos e; tecnicamente, atua-se de forma mais eficaz na gerência de programas e projetos a serem desenvolvidos (PEREIRA e STEIN, 2010, p. 112).

Segundo Stein (2009), os Programas de Transferência de Renda ganham destaque como estratégias de enfrentamento à pobreza, tanto em países da América Latina como em países de capitalismo central, condicionando as transferências monetárias à realização de investimentos em capital humano por parte dos beneficiários, destacados entre os mais pobres. Parte-se da ideia de que a reprodução intergeracional da pobreza decorre da falta de inversão em capital humano nos campos da educação, saúde e nutrição. Aqui se colocam as ideias de Amartya Sen quanto a sua defesa do aumento das capacidades, de oportunidades e liberdade: uma visão em que as desigualdades e a pobreza são romantizadas, pois muitas vezes vendidas sob um discurso de superação. A reprodução da pobreza geracional é uma realidade descrita por alguns Sujeitos, e justamente pelo não acesso às políticas.

Eu acho que a questão do não acesso, as pessoas acabam não tendo acesso à educação, à moradia, coisas básicas mesmo. Por exemplo, pensando numa família que é pobre, que sempre vivenciou essa questão da pobreza, parece que não rompe, sabe, vai sempre reproduzindo porque ela não tem como romper porque ela não tem acesso. A mãe está nessa situação, o filho, é uma pobreza geracional, que vai sempre se reproduzir [...]. Me parece que essa questão da pobreza é difícil de romper mesmo. Você vê famílias que é essa questão geracional [...]. A pobreza, falta de acesso, o não acesso gera o monte de consequências para as pessoas e é bem complicado. Até essa questão do trabalho, que não acessa o mercado de trabalho (Sujeito 7).

Como, segundo os assistentes sociais, a principal queixa é a ausência de renda, que desencadeia uma série de dificuldades, a principal demanda nos CRAS é pelos Programas de Transferência de Renda, embora não a única. Também os assistentes sociais relatam a busca por informações e encaminhamentos. Mas a questão dos benefícios, sobretudo o PTR, aparece de forma marcante em todas as falas:

A principal é o benefício social, a transferência de renda direta. A maioria das pessoas que vem, quando elas procuram o CRAS, é para benefício social família. Bolsa família, que é o carro-chefe, que as pessoas mais desconhecem. “A é aí que pega o bolsa família? Aí no CRAS?” Então eu acho que o Bolsa Família. E uma das questões são outros benefícios também que a gente consegue, que usuário consegue através do cadastro único, o pessoal tem vindo muito para tarifa social da água e da luz, isenção da taxa de concurso público, o conversor digital [...]. [...], mas o principal é benefício mesmo, é cupom (Sujeito 2).

A princípio o benefício, seja Bolsa Família ou o BPC, cupom. Muitas vezes a porta de entrada acaba sendo o benefício [...]. [...] porta de entrada acaba sendo o benefício e os programas de transferência de renda. São os mais procurados e depois as tarifas de água, transporte, o BPC também é bastante procurado, passe livre (Sujeito 3).

No Brasil, o principal PTR de condicionalidades³⁵ é o Programa Bolsa Família (PBF)³⁶, dirigido às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com valores de renda familiar per capita de R\$ 89,00 à R\$ 178,00 para pobreza e renda mensal per capita de até R\$ 89,00 por mês para extrema pobreza³⁷. De acordo com Almeida, o PBF possui três eixos principais:

O primeiro é complemento da renda. Todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo Governo Federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza. O segundo é acesso a direitos. As famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social, e o poder público é responsável por sua oferta. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social. O terceiro é a articulação com outras ações. O Programa Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza (ALMEIDA, 2018, p. 209).

³⁵ A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. Estabelecido no Art. 30 da Lei nº 10.836.

³⁶ O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, sancionado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Foram unificados no PBF diversos programas de transferência de renda então existentes: os Programas Nacionais de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Família; de Acesso à Alimentação – PNAA; de Renda Mínima vinculado à Saúde – Bolsa Alimentação; de Auxílio Gás (STEIN, 2009).

³⁷ Valores divulgados pelo Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018 e publicado no Diário Oficial da União em 01/06/2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/16782572/do1-2018-06-01-decreto-n-9-396-de-30-de-maio-de-2018-16782568. Acesso em 10/05/2019.

Mesmo com a ideia de ações mais imediatas e outras a longo prazo, que no limite oferecem o rompimento da reprodução da pobreza, o que parece ser muito para políticas sociais, Yazbek (2012) aponta que a adoção da renda como único critério para estabelecer definição de pobreza e extrema pobreza, o que exclui outras famílias que também vivem intensas dificuldades, com baixos valores para produzir efeitos positivos na realidade social, são problemas estruturais do programa que reduzem a possibilidade de impactos mais significativos. Essa realidade se faz nítida na fala de um Sujeito:

Aqui a gente atende a miséria. Se a gente fosse pensar, a população pobre assalariada também deveria ter acesso a esse equipamento público que é o CRAS. Mas quando ela vem, nós não conseguimos atender porque não existe recurso suficiente para atender todo mundo, e o próprio PTR, que eu acho que hoje é o principal recurso que a gente tem para fazer o atendimento, ele deixa de fora essa família pobre assalariada, porque a per capita para fazer parte do programa é muito baixa e acaba tendo que focalizar no miserável, naquela pessoa que já atingiu um grau de pobreza acentuada, que não tem renda, que não tem perspectiva de inserção no mercado de trabalho, que acessa o mercado de maneira muito precária (Sujeito 15).

No trecho acima, é possível identificar os elegíveis aos PTR com o pauperismo descrito por Marx. E isso não é algo fora da realidade; o recorte de renda do Programa Bolsa Família para pobreza e extrema pobreza, respectivamente os valores de R\$ 178,00 e R\$ 89,00, está muito aquém da linha de pobreza adotada internacionalmente. Os valores ficam abaixo da linha da extrema pobreza estabelecida mundialmente, de U\$ 1,90 ao dia, que convertido em Real, seria algo em torno de R\$ 220,00³⁸ por mês. E considerando a linha da pobreza de U\$ 5.50 ao dia, a diferença é exorbitante: atualizado para a moeda corrente do Brasil, o valor se aproxima de R\$ 640,00 mensal.

³⁸ Isso considerando o dólar à R\$ 3,87. Disponível em <https://www.valor.com.br/valor-data>. Acesso em 03/05/2019.

Diante de todas essas colocações acerca da PAS e também dos relatos dos assistentes sociais sobre seu exercício profissional, se coloca o questionamento se a *política responde às demandas* que se colocam no cotidiano profissional. Nesse ponto, a maioria dos profissionais (5), entende que a PAS responde, mas de forma parcial, não sendo o ideal para assegurar o que as pessoas precisam.

Minimamente, porque como eu disse, é algo muito mais complexo do que uma política pública atender. [...] a gente não tem pessoas suficientes para atender. [...]. Mas que a gente combate, que a gente consegue diminuir essa pobreza, no meu entendimento a gente não diminui. A gente dá um espaço para essas pessoas virem aqui e minimamente terem acesso a outra política ou ao que a gente tem aqui de benefício (Sujeito 1).

De forma muito fragmentada porque os valores desses benefícios são mínimos. Então o Bolsa família como complemento de renda, para algumas pessoas ele não é complemento de renda, ele é a única renda de sobrevivência mesmo, um modo para pessoa sobreviver. E isso não assegura de forma efetiva, de forma digna, humana (Sujeito 2).

Um número expressivo dos sujeitos entrevistados (4) relatou que a PAS não assegura respostas às necessidades que são apresentadas pelos sujeitos durante o atendimento.

Eu acho que não consegue responder. Eu acho que a gente tá muito abaixo do que deveria ser. Se a gente for pensar por exemplo nos recursos humanos, a gente não tem [...]. Então o que é que tá acontecendo hoje com os atendimentos? Estão sendo muito pontuais, a pessoa vem atrás de uma questão, a gente atende, talvez entra em uma outra ou também não, porque gente não tem condição, além de tudo tem a questão da saúde do trabalhador também. A gente tá atendendo em média 12 pessoas por dia às vezes, numa carga horária de 6 horas por dia: você atende de meia em meia hora (Sujeito 3).

Não. Temos que avançar muito. A política de assistência... a gente até está em um momento de retrocesso da política de assistência. E não atende. A gente sabe que a questão do benefício é uma coisa mínima, a gente até não

tem benefício suficiente para atender toda a demanda. [...] E todo mês tem a demanda reprimida [...]. Eu acho tem que ampliar os benefícios, melhorar o acesso do programa Bolsa Família, acho que até a questão de valores, para mais famílias terem acesso. Mas eu acho que não só essa questão de benefício porque o Cras não é só para concessão, tem que executar o serviço PAIF que é bem mais amplo, que é para o acompanhamento das famílias para prevenir situações de desproteção. Mas como a demanda está cada vez maior parece que a gente está sempre nadando contra a maré, sempre apagando incêndio porque você faz, atende o dia inteiro quase, você fica o tempo todo atendendo e você não consegue avançar, não consegue efetivamente executar o serviço Paif, você não consegue acompanhar aquelas famílias, o que seria muito mais importante, porque se você acompanha, se você previne, não vai chegar em situações mais críticas. Mas essa prevenção a gente acaba não conseguindo fazer, ou faz, mas não atinge o número significativo. Eu acho que falta recursos humanos para conseguir dar conta de tudo (Sujeito 7).

Apesar das divergências nas falas, existe uma linha lógica no pensamento expresso pelos entrevistados que apontam para os mesmos problemas: há um número grande de sujeitos que buscam pelos serviços do CRAS, mas que não é acompanhado de modo sistemático, como prescreve o PAIF, devido a quantidade insuficiente de profissionais para o atendimento. Isso fica evidente nas falas registradas. É pontuado a preocupação da saúde do trabalhador assistente social, muito provavelmente não somente a saúde física pelo acelerado ritmo de trabalho, mas também a saúde emocional, visto que o assistente social trabalha com situações de vida reais. Isso afeta também os atendimentos, que se tornam mais mecânicos e, como dito, pontuais, podendo prejudicar uma análise mais profunda da questão que se coloca ao profissional. Mas entendemos que o próprio conceito de pobreza expresso na PAS legitima essa pontualidade. Outro elemento que se destaca é a questão da transferência de renda. O baixo valor repassado aos beneficiários não traz garantia de manutenção aos mínimos sociais expresso nas legislações da assistência social. O que fazer quando a principal queixa é a falta de renda para acessar o necessário? O

que fazer quando o foco da prevenção, estabelecido na normativa, não é possível?

Quando você fala em Centro de Referência de Assistência Social, território, prevenção, fortalecimento de vínculos, gente, como tudo isso é maravilhoso. Mas como é que eu faço prevenção se já aconteceu? Porque se a família está sentada dizendo para mim que não tem comida, já foi. Eu tenho que trabalhar antes de faltar a comida. Eu fui contratada para isso, mas eu não faço isso. Então porque que eu digo que precisa ser revisto, a nível de legislação, a gente tem que repensar os nossos serviços, as nossas unidades... (Sujeito 14).

Ou, ainda, quando o enfrentamento da pobreza, que deve contar com outras políticas, não se concretiza? Quando a própria assistência social não tem meios objetivos, como recursos humanos suficiente e estrutura física adequando, de efetivar o que está estabelecido em suas legislações?

As outras políticas também não acompanham. EJA (Educação de Jovens e Adultos) a gente tem pouca oferta e eu acho que não tem uma campanha de sensibilização porque as pessoas não entendem que elas têm esse direito, que nunca é tarde para aprender. [...] Profissionalização a gente não tem [...]. Os serviços de convivência, por exemplo, são pouquíssimos. Essa é uma das melhores coisas da política de assistência, os serviços de convivência. São muito bacanas porque trabalha com a criança de uma outra perspectiva, acha que ajuda a resgatar os sonhos, descobre potencialidades, traz para criança noções de cidadania. Mas o número de vagas também não é suficiente, é muito pequeno. Já foi muito pior, a gente não pode desqualificar, é importante que se tenha (Sujeito 10).

Uma outra fala nos chamou a atenção pelo seu viés subjetivo, creditando aos assistentes sociais uma possibilidade de alargamento das ações profissionais a partir da sua confiança na PAS, além claro da questão objetiva, de lutas e resistência.

Eu acho que é muito sobre o que se acredita da política pública. [...]. Então eu acho que o Serviço Social tem muito ainda para contribuir. Eu acho que foi um ganho muito grande quando nós conseguimos implantar o Sistema

Único de Assistência Social e claro, com os níveis de vulnerabilidades. Mas a família é um, então você tem que pensar na centralidade dela; só porque ela tem uma violação é só a média que vai atuar, não. O CRAS tem um papel preponderante também de fazer o acompanhamento dessa família e não é fácil trazer ela para um grupo. [...] Quando eu falo “depende muito do profissional”, é porque você também pode se acomodar, você pode não levar. Então eu te falo, com toda segurança, depende da sua postura profissional porque você pode ficar na mesmice dentro dessa conjuntura, com pouca perspectiva e você se acomodar e dizer que é assim mesmo, que as coisas não vão mudar. Eu trabalho numa outra lógica: “não, nós vamos ter que vencer mais essa etapa, temos muito ainda a fazer para o país lutar, pelos direitos que estão tentando tirar da gente” (Sujeito 4).

Diante do que foi relatado, apontando os avanços na assistência social e também a possibilidade da atuação do profissional direcionada para conservação dos direitos dos trabalhadores, mas considerando os desafios também presentes, quais as ações possíveis para o assistente social frente às demandas no seu cotidiano de trabalho? A proposta é pensar essas respostas não apenas diante de tudo que já foi exposto, mas principalmente, com a concepção de pobreza do assistente social e os rebatimentos em seu exercício profissional. Não de forma generalizada, mas há uma relação de complementariedade entre o que é apontado como determinante da pobreza, a concepção formada pelos assistentes sociais e o direcionamento dado ao seu exercício profissional, que de uma forma ampla se movimenta na perspectiva de garantia de direitos afiançados pelas políticas públicas sociais. Isso tendo em conta que o não acesso aos direitos, aos bens e serviços foi predominante nas falas dos assistentes sociais, seja como causa ou expressão da pobreza: “questão do não acesso”; “não acesso às políticas públicas”; “acesso aos bens e serviços da política pública”.

[...] primeiro é a acolhida. Nós conhecemos o território, diferente, por exemplo, de uma política em que o usuário tenha que ir no centro da cidade para acessar. Essa acolhida, esse acesso, eu acho que a primeira coisa que a política de assistência social faz; dá possibilidade para esse público que

muitas vezes não tem local, não tem nem entendimento de como eles acessam os serviços. Porque aqui a gente tem toda essa, tem que ter pelo menos, essa compreensão do público que a gente atende. [...]. Outra coisa é a gente viabilizar informações, orientações e encaminhamentos de mínimo acesso, acho que a direitos é muito, mas a outras políticas, a espaços que eles vão ser atendidos que eles, vão ter uma resposta ou não, mas a gente viabiliza isso. E o outro ponto é a questão de renda que está nos princípios do nosso atendimento, que a gente tentar viabilizar o mínimo. Se a família não tem acesso a renda ela vem aqui, ela tenta acesso ao atendimento e aí tem toda a nossa crítica porque a gente não tem pessoas suficientes para atender. A lista de espera fica grande, mas a gente faz o possível e aqueles que a gente consegue atender, minimamente você vai fornecer algo para ele comer, não sei por quantos dias, um benefício eventual, no caso, ou um benefício de transferência de renda que vai dar aquele mínimo, que todo mês ele vai ter aquilo ali. [...] Isso é uma angústia que a gente tem diariamente [sobre o assistente social tensionar]. Eu estou vendo aqui, a demanda me engolindo [...], mas eu acabo fazendo muito plantão social. [...]. Então eu tenho que encontrar espaço para isso e eu tenho que encontrar espaço para tensionar; espaço de tempo e espaço de local, e aonde que eu posso fazer isso? [...]. E aí nas nossas reuniões, nas nossas participações em conselhos, conferências, são os espaços que a gente tem para falar. Mas a gente, como servidor público e na ponta, vou ser bem sincera com você: deveria ter, mas a gente não consegue ter tempo de tensionar, a gente executa. [...], mas onde a gente mais tensiona são nas nossas reuniões, com as nossas diretorias. Então, esse tensionamento, a gente faz em pequenos atos, até porque eu trabalho, no dia a dia do assistente social, limita que ele tenha essa possibilidade (Sujeito 1).

Para o Sujeito 1, a pobreza é determinada pelo capitalismo e pela falta de serviços públicos, mas também se expressa de forma multidimensional. Apresenta a importância de a PAS estar nos territórios para promover o atendimento de forma mais dinâmica e o conhecimento do público atendido. Realiza ações no sentido de potencializar o conhecimento e o acesso do indivíduo sobre seus direitos. Viabiliza acesso à renda, mas critica seu caráter residual. Admite as limitações de expandir suas atividades no cotidiano do trabalho, apontando o volume de demanda dos atendimentos, que ocupa todo o tempo de trabalho: a possibilidade de tensionar para

além do que está posto na PAS acontece em espaços mais restritos, mais próximos da “ponta” e não envolve a participação popular. O trabalho se limita a executar, o que sugere uma atividade mais mecânica, sem tanto espaço para planejamento e estratégias de ação.

Mas eu procuro, na medida do possível, e no que eu acredito dentro do Serviço Social, é numa política de inclusão, de acesso a bens e benefícios, como eu sempre cito, porque muitas vezes essa família precisa ser acompanhada. Então eu tento, se ela vai buscar o cupom, eu tenho que fazer disso um espaço de escuta e de encaminhamentos porque daí você pode ver as outras demandas, como acesso ao trabalho. Então eu me articulei com a Secretaria de Trabalho no sentido de descentralizar o atendimento [...]. Você vai trabalhar na perspectiva da sua superação, coletivizando as demandas [...]. Então eu acho que são caminhos que o Serviço Social pode contribuir. Sim, a todo tempo [o tensionamento]. [...] eu trabalho muita na lógica dos conselhos, principalmente o Conselho Municipal de Assistência Social, que é o conselho onde delibera sobre nosso orçamento e sobre a política. Então eu percebi no grupo duas pessoas que tem perspectiva de liderança e que estavam passando por processo bem difícil, desempregadas, sofrendo bullying de certa forma pelos próprios serviços e pelo marido. Eu falei “não, vamos”. Acreditei que elas poderiam ser potenciais hoje elas representam as usuárias da zona rural no Conselho da Assistência Social. Isso é legal, me fortalece enquanto Serviço Social porque a gente acredita. Então você vai mostrando o que que é o direito [...]. Ainda tem aquela questão da ajuda que está muito presente. Por mais que a gente tente desenvolver, a pobreza está muito ligada a questões de ajuda, benéfica (Sujeito 4).

Como determinantes da pobreza o Sujeito 4 aponta o sistema capitalista, somada à não distribuição de renda e desigualdades. Na sua atuação, identifica outras demandas além das que se apresentam de forma imediata. Diante desse conhecimento, promove ações e articulações para seus enfrentamentos. Estimula e conta com a participação da comunidade para alterar a realidade, inserindo-a em espaços de debates da política, além de instrumentalizar os sujeitos e acompanhar seus progressos e dificuldades. Acredita na intervenção do assistente social para

garantir conquistas sociais e na possibilidade de ampliação do horizonte para além dos limites institucionais.

A gente faz o tensionamento às vezes nas nossas acolhidas até para as pessoas refletirem um pouco. [...]. Então a gente tenta sim fazer esse trabalho, trabalhar cidadania e direitos, mas no coletivo, através de grupos, oficinas, a gente faz esse trabalho sim. Mas eu acho que nós poderíamos até fazer mais, só que a gente não consegue porque você fica muito no atendimento individual e você acaba trabalhando menos o coletivo porque parece que o cotidiano engole a gente sabe; você chega, planejou fazer tal atividade, preparar uma oficina, só que a pessoa está aqui, bate na nossa porta e você precisa atender e aí vai passando. Mas a gente trabalha sim, nos grupos, nas oficinas. Eu acho que isso é mais importante do que o atendimento individual; esse trabalho coletivo tem uma repercussão maior que o individual, mas a gente ainda está mais no individual. A gente está tentando planejar mesmo para ver se consegue realizar um trabalho mais coletivo. Daí no atendimento eu falo a questão do direito, da política pública, dever do Estado, até para desconstruir essa questão de que a política de assistência social é uma ajuda, um favor. (Sujeito 7).

Para o Sujeito 7, a pobreza é determinada pelo caráter explorador do capitalismo, mas em sua concepção agrega o déficit de capital humano decorrente da baixa escolaridade que restringe a inserção em um mercado de trabalho formal. Caso semelhante ao do Sujeito 8, que estabelece o capitalismo e a falta de titulações como determinantes da pobreza, que é concebida pela ausência de renda e de acesso à bens e serviços.

Mas os profissionais tentam, estão fazendo, realizando algumas ações para dar uma alcançada maior nesse público, fazendo algumas buscas ativas, alguns atendimentos a domicílio, fazem algumas atividades coletivas que tem um alcance maior, busca, convida, sobre determinada temática e aí vai tentando envolvê-las. [...], mas estamos buscando, participando, quando tem conferência envolve o pessoal buscando algumas ideias novas. Conseguem, consegue [quando questionado sobre o tensionamento]. Vai identificando as situações, envolvendo conselhos, secretaria, vai todo esse envolvimento para tentar resolver ou amenizar, proporcionar um serviço de qualidade que é o

que está na lei. E aí tenta envolver a comunidade, que é uma das atividades previstas, que é a atividade coletiva, comunitária. Então a linha é o coletivo. Mas tem algumas ações que a gente faz que a proposta e depois de alguns meses tem que interromper por ausência das pessoas ou por um grupo muito reduzido que não dá para fazer um trabalho legal, porque aí você se dedica, eu faço todo um plano, mas depois as pessoas não participam (Sujeito 8).

Atuam, os Sujeitos 7 e 8, na perspectiva do direito e cidadania, promovendo atividades para coletivizar as demandas e a participação popular. Acreditam na possibilidade do profissional de pressionar o Estado por meio dos coletivos e também da participação de outros espaços da assistência social. Mas apontam a dificuldade de realizar suas ações: uma, porque a demanda individual que surge nos CRAS deve ser atendida e o planejamento se perde no cotidiano. Outro problema é a participação nesses grupos e oficinas; há, por vezes, uma pequena duração de tempo dessas atividades.

Há dois casos em que os Sujeitos concebem a pobreza de uma forma multidimensional, mas nas suas expressões e não causas.

A partir do momento que foi criada uma sede, eu acho que o CRAS, a assistência social, assistentes sociais, né, o profissional, eu acho que ele ficou um pouquinho mais distante do usuário lá na ponta, sabe. Então ele vai um pouco menos no bairro porque é o usuário quem vai vir para a sede. Eu acho que talvez uma solução, uma alternativa seria o assistente social estar mais presente no bairro, talvez um grupo dentro do bairro. [...]. A partir disso a gente conseguia atingir mais pessoas, apesar que eu acho que em Londrina ser impossível fazer isso [...]. Mas eu acho que a gente deveria estar um pouquinho mais próximo do usuário, acho que a gente está muito distante, até mesmo por sobrecarga de atendimento devido a agenda (Sujeito 3).

Contudo, os determinantes pensados para a explicação da pobreza são diferentes. Enquanto que o Sujeito 3 credita o feito à desigualdade, o Sujeito 15 afirma ser o sistema de produção vigente. Mas concebem como expressões a falta de renda e de não acesso a direitos e políticas públicas. O primeiro caso aponta a necessidade

de o profissional atuar mais próximo à realidade do território, para quebrar o distanciamento que diz haver. Muito provavelmente, devido à concepção de pobreza, essa ação se remete ao conhecimento das necessidades dos sujeitos, de quais são suas limitações e potencialidades, como acessam (e se acessam) outras políticas e em que condições. O seguinte conduz suas ações para serem voltadas para a escuta e o acesso à informação sobre direitos e políticas públicas. A escuta proporciona evidenciar a demanda a partir da queixa do sujeito, além de identificar outras que não estejam evidentes ou declaradas. A partir disso, realizar as ações necessárias, como orientações, encaminhamentos, inserção em PTR.

Aqui estão colocadas possibilidades de ações descritas pelos assistentes sociais que concebem a pobreza a partir de uma visão multidimensional, seja na causa ou na expressão, mas que está atrelada a ideia de falta de garantia de direitos, de políticas públicas que ofereçam serviços e benefícios capazes de gerar algum impacto social na pobreza vivida pela classe trabalhadora. As ações, de uma forma ou de outra, são direcionadas para propiciar a possibilidade de efetivação de direitos.

Um outro sujeito, cuja concepção de pobreza se ancora no desemprego e cuja determinação é a falta de trabalho, relata suas ações profissionais.

Lá pro Sine a gente encaminha, dá o passe para ele, que ele vá nas outras operadoras que fazem os mesmos trabalhos, traz o jornal, faz com que... "olha, vamos voltar para a escola. Olha, o Ceebja abriu. Aqui tem o EJA, você vai pelo menos do primeiro ao quinto ano para você ficar melhor, ter um currículo, saber ler o que tá escrito para quando você for trabalhar na casa dos outros. Como que você vai fazer isso?". Então a gente tem influenciado, tentado, porque a gente sabe que a saída é a educação, você tem que ter uma formação, fazer um curso profissionalizante, mesmo que seja lá no Clube de Mães. [...] Então a gente sempre vai incentivando, que você consiga fazer alguma, coisa você ser o dono do seu horário [...]. Às vezes esse mercado paralelo dá mais dinheiro do que o fixo. Ai nosso olhar é o estudo, ter uma profissão legal, incentivar para fazer uma faculdade. [...] Vamos estudar (Sujeito 6).

Como sua noção de pobreza se expressa na impossibilidade de o sujeito garantir trabalho, suas ações são voltadas para essa conquista. Aponta a necessidade de qualificação da mão de obra, via educação e cursos profissionalizantes, mesmo para atuar na informalidade. Diante do quadro agravado de desemprego e de crise, sugere alternativas mais viáveis socialmente do que as que se apresentam com grande frequência para boa parte dessa população, como tráfico e roubo, relatados anteriormente. Mas não problematiza esse desemprego enquanto ocorrência natural do capitalismo e que pode ser agravado em certas conjunturas.

Outro sujeito aponta o capitalismo como determinante da pobreza na sociedade. Mas curiosamente sua concepção de pobreza adquire autonomia de sua primeira resposta: entende a pobreza como violação de direitos que configuraria em um tipo de violência, inclusive praticada pelo Cras.

Como não se investe em política social e a gente sabe disso, e quando se investe é muito pouco, as vezes a gente vai pulando para o setor privado, para pedir ajuda mesmo, entendeu? [...]. Uma das estratégias, às vezes fazer essa outra concessão de benefício que foi doada para Cras de sociedade civil, digamos assim, entendeu? Institucionalizado tem o PMTR [...]. Geralmente a gente insere os que tem mais vulnerabilidades. [...]. E aí o benefício eventual emergencial e o bolsa família. E tem outros benefícios aqui de concessão eventual. O vale-transporte também nunca dá para nossa demanda que é gigante (Sujeito 2).

Em consonância com sua concepção de pobreza, envolvendo o investimento insuficiente do Estado com a área social, recorre às doações provenientes do setor privado ou da sociedade, sendo necessário “pedir ajuda” para atender os usuários da PAS. Trata dos benefícios de transferência de renda disponíveis e a seletividade que é obrigada a fazer. Atua na garantia de provimento ligados a renda, provavelmente por ser a principal demanda do CRAS. Não sinaliza outras possibilidades de ações.

Um outro ponto de vista, encontrado nas entrevistas, estabelece como determinantes da pobreza tanto o capitalismo

como o Estado, infra e superestrutura. A partir disso, surge uma multidimensionalidade da pobreza: falta de renda e de restrição, à bens materiais e imateriais.

Eu acho que é isso é uma coisa que eu falo constantemente no nosso trabalho, que a gente fica só apagando incêndio o tempo todo e não faz o trabalho que de fato deveria fazer que é o trabalho de base, trabalhar com os grupos, com os coletivos e orientar. Porque na minha opinião não é só o assistente social tensionar, ele tem que fazer essa orientação para a população e a gente não faz. Nos grupos a gente consegue falar uma coisa ou outra, mas são grupos mais focalizados, uma vez por mês. Não é um trabalho efetivo que traga resultados. O que eu costumo falar para os colegas de Cras é que a gente fica só na concessão de benefício e o trabalho que a gente deveria fazer de fato, a gente acaba não fazendo. Eu vejo que não é uma atribuição ou só o Serviço Social deveria fazer essa tensão, ela deveria trabalhar com a população para fazer essa tensão, mas acaba que no dia a dia isso não é possível, já é feito justamente para isso, para que a gente não faça (Sujeito 12).

Diferentemente de outras colocações, enfatiza que não há meios de alargar as possibilidades de atuação do assistente social, que o trabalho coletivo junto à população não acontece da forma necessária, sendo focalizados e pontuais, não gerando impactos para a sociedade. Que o profissional se restringe à gestão de benefícios devido ao cotidiano que o impede de romper esse movimento. Esse cotidiano é formatado para esse impedimento: soa como uma tática do Estado para inviabilizar atividades questionadoras ou que forcem para além do institucionalizado. Por isso o coloca como determinante para a pobreza. Uma visão fatalista, sem dúvida, que reduz a PAS ao alívio à pobreza como quer o Banco Mundial, com repasses monetários pífios providenciados por uma discutível intervenção estatal.

A atuação do Sujeito 10 aparece descolada da sua concepção de pobreza, tida como uma “doença”, em que o próprio usuário se coloca pela questão da sensação, mas que encontra sua determinação no capitalismo.

Eu acho que a gente consegue tensionar, mobilizar, fazer a reflexão do usuário. Mas a mudança vem a passos de tartaruga porque é algo que não depende tanto do assistente social, quanto da população e até da gestão municipal muitas vezes. Às vezes a mudança está numa esfera muito mais superior. Mas claro que a gente tem tencionado, a gente mobiliza, a gente faz com que a população participe das oficinas, falem, critiquem, vá para as conferências. Então a gente faz esse movimento, com que a população tenha a crítica em si [...]; muda, mas não é da forma com que a gente queria e nem da forma com que a gente queria que o usuário fosse atendido, porque a gente trabalha para eles. Mas a mudança acontece, mas a mínima. É bem difícil porque a gente depende de toda uma gestão, tanto municipal, estadual e federal. Às vezes a gente leva para uma conferência municipal, mas não consegue levar para estadual. Ou mesmo que se leva tem que ir para estadual e mesmo que chegue até estadual, até chegar à prática são anos caminhando (Sujeito 10).

Acredita no potencial da atuação para forçar para além do que está colocado na PAS, mas também cita um “fazer a reflexão do usuário” para pensar sua condição. Faz referência a ações coletivas e inserção da população em canais participativos e estimulação de pensamento crítico. Mas a mudança é lenta, dificultada pela falta de interlocução entre as instâncias de poder, inviabilizando o resultado de atividades promovidas para esse sentido.

O último Sujeito, o 14, estabelece como determinante o “sistema” e a exploração. Mas essa é potencializada, em referência ao Brasil, pela compreensão social edificada no “favor”, no “jeitinho brasileiro”, se remetendo a questões morais de honestidade. Sua concepção de pobreza está para além da escassez de renda, mas também na fragilização de vínculos e vulnerabilidades produzidas pelo próprio sujeito: “a pobreza está no ser”.

Eu gosto muito de fazer os grupos com as minhas famílias, eu tive uma adesão muito boa. Mas eu tenho que fazer com que ela se perceba nessa situação [quando o usuário omite informações no CAD Único]. Eu entendo que esse é meu papel de técnico, fazer com que o outro perceba que o programa de transferência de renda [...] tem que me alavancar para superar a situação que me trouxe para dentro do programa [...]. Mas a gente tem que criar estratégias para ir mostrando para o outro que não [sobre levar

vantagem de forma desonesta] [...] a gente só reconhece aquilo que a gente conhece. Então, como eu fui criada? Você já assistiu um vídeo chamado Maria Maria? Todas as gerações anteriores foram podadas. Então vamos criar estratégias para conduzir as pessoas a um processo de mudança de mente, de mudança de comportamento [...]. Então para mim precisa mudança, mas é estrutural. [...] A literatura diz, o professor fala [sobre ampliar ações via tensionamento] ... consegue, mas é uma escolha de vida, eu acho que é pessoal, não é profissional. A gente consegue, mas isso vai demandar de mim para além do que eu já faço e para eu dar o além, eu vou ter que abrir mão de mim. Acho que para a gente fazer isso, é outro nível. [...]. Mas eu acho que eu consigo tensionar no micro, quando eu trabalho os meus grupos aqui no CRAS, quando eu trabalho os meus filhos na minha casa. Quando eu crio eles de outra forma, eu estou tensionando essa sociedade, esse padrão que está posto. Eu tensiono no micro. [...] A gente tem que fazer escolhas. Então como tensionar? Não dá para tensionar sem abrir mão. Então eu fiz a opção pelos micros espaços: eu faço isso quando eu atendo a beneficiária que omitiu o marido; eu faço isso quando eu atendo as outras que sabem que ela tem marido e que vem aqui falar dela [...]. Então a gente só atende, a gente não acompanha. E essa é a diferença do programa, do serviço que a gente presta; a gente deveria fazer aqui atendimento e acompanhamento familiar. E eu chamo as amigas para essa discussão porque eu acredito que é aí que a gente tenciona. Quando eu chamo as minhas famílias [...]. Quando eu trago eles a construir esse processo de reflexão, eu estou tencionando porque daí eu já tenho beneficiários que estão fazendo vestibular, que estão empregados, eu já tenho isso... [...] Isso é tensionar. [...] Mas é um passo mais na vida daquela família. Esquece que alguém vai passar essa família para trás de novo. Esquece que alguém vai deixar de garantir um direito a essa família de novo porque ela conhece, hoje, o lugar dela de dever e aí ela consegue cobrar aquele lugar de direito. Se a gente conseguisse efetivamente fazer isso, isso é trabalhar prevenção. E aí, claro política de educação, trabalho, saúde, que é a tão famosa rede [...]. A gente aqui só não arranja o emprego, a gente não passa na entrevista para você, mas a gente faz o currículo, a gente entrega envelope, a gente descobre onde tem vaga, faz o encaminhamento, liga para tentar articular. Só que você tem que passar na entrevista. A gente faz até oficina para você aprender a se portar na entrevista. Então eu acho que isso é tencionar porque isso não é nosso, mas a gente está lá (Sujeito 14).

O profissional relata que promove atividades em grupo e com boa participação das famílias. Coincidindo com sua concepção de pobreza, diz que atua junto aos indivíduos buscando mudanças em suas formas de pensar e agir sobre várias questões. Primeiro, que a funcionalidade dos PTR é para a superação do motivo de sua inserção; seria a superação da pobreza absoluta, visto que a principal queixa dos sujeitos que procuram o CRAS é a sua situação financeira; além do criterioso recorte de renda, mínimo, por sinal. Menciona uma mudança estrutural, mas no “comportamento”, na “mente” do sujeito que quer tirar vantagem sobre alguma coisa (em outro momento da entrevista relata as omissões dos sujeitos no CAD Único para serem elegíveis nos PTR). Traz uma dimensão moral, ligada à desonestidade; seria um ajustamento do indivíduo aos padrões morais aceitos socialmente. Esse processo de mudança pessoal conduziria ao rompimento da pobreza geracional, replicada pelos próprios pobres. Sobre a possibilidade de tensionar, relata que é uma opção pessoal, não profissional, pois demandaria tempo para além do CRAS. Revela que o tensionamento possível se dá no micros social, mas é direcionada à moldagem do sujeito para viver em sociedade, e não para as condições políticas que estão institucionalizadas com o objetivo de estender os resultados da intervenção profissional. Sua estratégia é atuar para que o indivíduo perceba a necessidade de se proteger da omissão de direitos. Realiza atividades voltadas para o acesso ao trabalho e também para garantir a empregabilidade do pobre. Por último, diz que o tensionar não é do assistente social, mas ele “está lá”. Esse tensionamento realmente não é do assistente social. Não cabe a esse profissional essas ações de enquadramento e ajuste. Ele é exercido de forma equivocada quando direcionada à classe trabalhadora, embora compatível com sua concepção de pobreza, o que justifica suas ações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa análise foi evidenciar a categoria pobreza na Política de Assistência Social e, considerando a perspectiva teórica

que embasa a formação profissional do assistente social e que conforma uma outra apreensão sobre a pobreza, tida como uma das expressões da “questão social”, identificar a concepção predominante de pobreza dos assistentes sociais e as implicações para o seu exercício profissional.

Foi considerada, a pobreza, como um dos elementos presentes na realidade analisada pelo assistente social para pensar suas estratégias de intervenção. É nessa realidade que o profissional forma a sua concepção de pobreza a partir de suas apreensões e representações e que também condiciona o exercício profissional na sua cotidianidade. Ressaltamos que o trabalho apresentado se constitui numa aproximação desse tema complexo devido a abrangência conceitual dessa categoria e sua instrumentalidade nos distintos interesses conflituosos de nossa sociedade, envolvendo as mais variadas formas para sua mensuração e enfrentamento. Para essa pesquisa consideramos, primordialmente, a relação entre a concepção de pobreza dos assistentes sociais, particularmente os Sujeitos da pesquisa, expressa em seus discursos, e o seu exercício profissional: as ações são direcionadas a responderem o que se entende como determinante ou expressão da pobreza. Assim, a partir dessa relação entre a concepção e o exercício profissional é que foi possível analisar as implicações de uma sobre a outra.

Primeiramente, sobre a concepção de pobreza dos profissionais que concederam a entrevista, foi constatada uma fragilidade teórica sobre a compreensão dessa categoria. As concepções de pobreza dos Sujeitos expressam um caráter multidimensional, tanto de *determinantes*, como de *manifestações*. O modo de produção capitalista, e seu traço explorador, aparece como o principal determinante da pobreza, mas sempre atrelado a outros fatores trazidos em pé de igualdade pelos Sujeitos. Há uma certa confusão entre determinantes e manifestações da pobreza, a exemplo de questões como não acesso à bens e serviços sociais e a não qualificação profissional, esta causada por um déficit de capacidade dos indivíduos. *O pobre não é considerado o trabalhador*

explorado, enquanto pertencente à uma classe social fundamental da sociedade, mas o indivíduo que tem negado seus direitos e, portanto, em situação de desproteção social.

A não garantia do acesso aos direitos aparece de modo marcante nas falas dos Sujeitos, sendo essa violação de direitos até entendida como o determinante da pobreza. Essa não garantia de direitos não se restringe à assistência social, se estendendo à saúde, educação, trabalho, renda e outros, caracterizando a pouca atuação do Estado. Outra concepção é identificada a partir do quadro de concentração de renda geradora das desigualdades sociais. Essas concepções dos Sujeitos promovem soluções enquadradas na ampliação das políticas sociais públicas e de uma melhor distribuição de renda. Sob essas concepções de não efetivação dos direitos, como determinante ou manifestação da pobreza, o exercício profissional do assistente social se movimenta para garantir o acesso a esses direitos.

Em alguns momentos, a concepção de pobreza dos Sujeitos participantes da pesquisa apresenta características individuais e das relações pessoais e culturais como catalizadores da pobreza. Um Sujeito concebe a pobreza decorrente do modo de produção capitalista, mas aponta que seu caráter explorador é exponenciado no Brasil devido às nossas relações pessoais marcadas pelo favor e pelo “jeitinho brasileiro”. Na realização de grupos e atendimentos individuais, realiza o tensionamento, mas voltado para o beneficiário da PAS quanto à omissão de dados no Cadastro Único. Aqui fica evidente a relação entre a concepção de pobreza dos Sujeitos e as implicações profissionais, justificando suas ações interventivas.

Há uma concepção de pobreza unidimensional e conjuntural, tendo como fundamento a questão da falta de trabalho, cuja solução viria com uma reanimação econômica. Não é levado em consideração a estrutura da sociedade capitalista para a formação da pobreza. É uma concepção de pobreza forjada a partir do território de referência do Sujeito entrevistado. As ações desse profissional se direcionam para a inserção das pessoas no mercado

de trabalho, formal ou informal, com encaminhamentos para agências de emprego, cursos profissionalizantes e educação, visando aumentar a empregabilidade do pobre. Outro Sujeito expressa sua concepção de pobreza dizendo ser ela uma doença, trazendo como elemento determinante a subjetividade dos indivíduos que não se reconhecem como detentores de direitos, envolvendo um sentimento de exclusão. Assim, tensiona e envolve a população, fomentando sua participação. Mas admite dificuldades decorrentes dessa condição dos usuários da PAS, de vitimização, o que dificulta o trabalho.

Portanto, podemos considerar a concepção de pobreza dos Sujeitos, a que move seu exercício profissional, como a expressa nos documentos normativos da Política de Assistência Social. Mesmo que em suas falas seja sinalizado o modo de produção como determinante da pobreza, este está sempre aliado a outros elementos que, por vezes, se sobrepõem a ele, sendo apreendidos com mais clareza e que perpassam por vários momentos das entrevistas. Esses elementos estão vinculados à ideia de vulnerabilidade, causada pelo não acesso a respostas para sanar necessidades tidas como básicas, de falta de capacidades pessoais que dificulta o acesso a oportunidades, como educação e mercado de trabalho. São esses fatores que estabelecem a condição de pobreza da população, em completa sintonia com o discurso do Banco Mundial. As concepções de pobreza dos Sujeitos entrevistados apresentam elementos do Serviço Social clássico, envolvendo moralização e a possibilidade de ajustamento individual, num processo de busca da perfectibilidade humana. A estrutura social é desconsiderada ou secundarizada.

As implicações dessas concepções de pobreza para o exercício profissional dos Sujeitos se constituem no elemento mais rico apropriado através da pesquisa de campo. As ações relatadas se direcionam para a contemplação dos elementos considerados como determinantes ou expressões da pobreza. Como a principal característica dessa população é falta de renda para acessar os meios objetivos de sobrevivência, se constituindo na principal

queixa dos usuários, a principal atividade desempenhada pelos Sujeitos no cotidiano é a administração dos benefícios eventuais, que na maioria dos casos se materializam na transferência de renda, além do cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Também são desempenhadas outras ações, como encaminhamentos pertinentes a partir das queixas, a informação em relação aos demais direitos, como saúde e educação, a escuta qualificada em que são desveladas outras demandas. O cerne do direcionamento do exercício profissional é o da perspectiva da garantia de direitos.

Contudo, outra problematização se mostra pertinente à essa atuação restrita à administração dos benefícios sociais e a dificuldade relatada de acompanhamento das famílias atendidas, que é preconizado pelo PAIF. A Política de Assistência Social traz em seus documentos pontos que se estreitam aos ditames do Banco Mundial, tanto ao entendimento sobre a pobreza quanto ao seu enfrentamento. Como a expansão da PAS, como já evidenciada, é centrada nos Programas de Transferência de Renda e o exercício profissional se expressa marcadamente na sua administração, a Assistência Social está sendo reduzida ao alívio mais imediato da pobreza extrema, como quer o BM e a ideologia neoliberal, comprometendo seu caráter de política de proteção social inserida no âmbito da Seguridade Social. E em sintonia com essa demanda específica e esse aumento pelos benefícios sociais, se coloca a dificuldade ou impossibilidade de os Sujeitos tensionarem para além do que está posto na PAS. Os assistentes sociais, através dos benefícios sociais, atuam de forma a administrar a pobreza. E a pobreza dos mais miseráveis.

Isso também foi um tema relevante nas entrevistas dos Sujeitos. Os profissionais acabam por reproduzirem o que está institucionalizado, comprometendo a direção social da profissão articulada com os interesses da classe trabalhadora. Mas esse tensionamento, a partir da percepção das falas, não se relaciona unicamente com esse comprometimento com a classe trabalhada, mas também com as próprias questões objetivas de trabalho postas

no cotidiano profissional. Há exceções de Sujeitos que se articulam com outras políticas e ampliam o campo de alcance de sua intervenção, gerando resultados mais efetivos junto à população. Mas como dito, isso não é uma regra. As principais dificuldades enfrentadas são a intensidade do trabalho e a falta de recursos humanos; os Sujeitos relatam simplesmente não terem tempo de planejarem ações que envolvam a população e nem o seu trabalho cotidiano. Não há uma coletivização das demandas para se pensar estratégias mais amplas de intervenção ou instrumentalização da população para participação em Conselhos e Conferências.

A pesquisa revelou que a concepção de pobreza dos assistentes sociais, que move seu exercício profissional, deriva de uma análise superficial da realidade, uma análise conjuntural e não estrutural. A multidimensionalidade de causas acarreta interpretações divergentes sobre essa categoria, se fundamentando mais nas suas expressões, como carências e necessidades as mais variadas. As implicações para o exercício se mostram em uma intervenção mecânica, operacional, sem grandes problematizações de desafios e possibilidades. A realidade não é desvelada em sua magnitude, o que indica uma dificuldade de compreensão teórica, permanecendo oculto seu movimento basilar.

Mas como já mencionado anteriormente, a pobreza foi tomada como um dos elementos constitutivos da realidade a ser analisada pelo assistente social. Há de se considerar também os limites institucionais e as condições objetivas de trabalho dos assistentes sociais. As falas afirmam a sobrecarga de trabalho e as demais dificuldades que se apresentam para o profissional, como a falta de investimento estatal e o retrocesso sofrido pelas políticas públicas, que rebatem sobre a classe trabalhadora em um momento de grande desemprego. Essas dificuldades, que se repetem e por vezes se adensam, devem ser consideradas tendo como elemento central o cotidiano de trabalho dos assistentes sociais e as limitações impostas à categoria, problematizando a própria regulamentação da profissão, que justifica tanto esse entendimento sobre a pobreza, como tendo implicações para essa intervenção mais imediata.

Outro ponto se refere à Proteção Social Básica. O cotidiano profissional impede a concretização de seu caráter protetivo. As entrevistas demonstraram que a população, quando busca pelo Cras, já se encontra em situação de desproteção. Isso, segundo os Sujeitos, acontece pela falta de recursos e pelo excesso de trabalho, que restringem o profissional de conhecer o território e a população de forma mais intensa e extensa. Assim, a proposta de trabalho do Cras não acontece, se perde em meio aos vários impedimentos já pontuados.

Mesmo com todas essas situações de trabalho denunciadas pelos Sujeitos, e que de fato impacta sobre seu trabalho, defendemos que a realidade e seus elementos constituintes que gravitam em torno do Serviço Social, entre eles a pobreza, devem ser compreendidos a partir da lógica da totalidade como o primeiro passo para se pensar uma intervenção propositiva e que se distancie da dinâmica mais imediata do real. O entendimento crítico do real, e aqui se coloca a importância da formação permanente do assistente social, possibilita, primeiramente, não ter interpretações equivocadas de quem são as pessoas atendidas pela PAS e o porquê elas recorrem à assistência social com suas queixas e o que explica sua condição. Não há uma apreensão profunda da teoria formativa, o que compromete até mesmo o compromisso da profissão com a classe trabalhadora. É para ela, e com ela, que devemos direcionar nossas ações, atuando na perspectiva da luta pela conserva e conquistas de direitos, cada vez mais atacados, mais frágeis, mais suprimidos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Denise. M. F. **Proteção Social não contributiva no Brasil e Uruguai** – estratégias der resistência aos ditames dos organismos multilaterais. 2018. 299 fls. Tese – (Doutorado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2018.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: Gentili, Anderson, Salama (Orgs). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 6º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington: Banco Mundial, 1990.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Luta contra a pobreza. Washington: Banco Mundial, 2000/2001.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento Mundial – Visão Geral**. Conflito, Segurança e Desenvolvimento. Washington, DC: Banco Mundial, 2011.

_____. **Relatório Anual de 2013 do Banco Mundial – Pobreza e Prosperidade**. Washington, DC: Banco Mundial, 2013.

_____. **La pobreza y la prosperidade compartida**: armando rompecabezas de la pobreza (panorama general). Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BÓRON, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: Gentili, Anderson, Salama (Orgs). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 5º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 63-118.

BOSCHETTI. I. Os desafios para alcançar universalização de Seguridade Social. In: **Relatório final da 1º Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento de Sistemas Universais de Seguridade Social/Ministério da Saúde**. Conselho Nacional de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 14º ed. São Paulo: Rideel, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, Brasília, novembro de 2005.

_____. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**, Brasília, reimpresso em 2012.

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social** – Cras. Brasília, 2009, reimpresso em 2012.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, reimpressão 2012.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza**. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO B. R., et al. (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2014).

FARIAS, Francisco Adjacy e MARTINS, Mônica Dias. O conceito de pobreza do Banco Mundial. **Revista do Observatório das Nacionalidade: Tensões Mundiais**. Fortaleza, v. 3, nº 5, jul./dez. 2007.

HARVEY, D. **O neoliberalismo** – história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

_____. **O enigma do Capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. In: **Concepção e gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009, p. 57-86.

LAURELL, A. C. (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2º ed. São Paulo: Cortez/Cedec. 1997.

LEHER, Roberto. Crise do capital e questão social. **Estudos do Trabalho**, revista da RET (Rede de Estudos do Trabalho), ano III,

nº 6, 2010. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/4RevistaRET6.pdf>>. Acesso em: 03/09/2018.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril S.A, 1982.

MARTINS, Jose de Souza. **Sobre o Modo Capitalista de Pensar**. 2º ed. São Paulo: Hucitec. 1980.

MARX, K. Del Número 179 de La “Gazeta de Colonia”: Rheinische Zeitung, nº 195, 14 de julio de 1842. In: **Escritos de Juventud de Carlos Marx**. Obras Fundamentais de Marx e Engels. Colección dirigida por Wenceslau Rocés. México: Fondo de Cultura Económica, p. 230-236. 1982.

_____. **O Capital**. Crítica da economia política. Livro Primeiro: **O Processo de Produção do Capital**. 31º ed. v. II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Relações internacionais, política social e combate à pobreza. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, nº 23, v. 6, p. 43-67, jul. 2009.

_____. Desenvolvimento, pobreza e políticas sócias. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, p. 97-117, 1º Semestre de 2013.

NETTO, J. P. Transformações societárias e Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 50. São Paulo: Cortez. 1996. p. 87-107.

_____. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, nº 19, p. 134-170. 2007.

_____. Cinco notas a propósito da “questão social”. In:_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8º ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 151-161. Apêndice à terceira edição.

_____. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. 5º ed. São Paulo: Cortez, 2012a.

_____. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, nº 111, p. 413-429, jul./set. 2012b

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política** – uma introdução crítica. 8º ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **TOPOI**, nº 21, jul./dez. p. 260-282, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade *versus* focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs). **Capitalismo em Crise: Política Social e Direitos**. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Proteção Social contemporânea: *cui prodest?* **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

_____. **Necessidades humanas**. Subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SALAMA, Pierre e DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**. Economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento**. 2010. 281 fls. Tese – (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social** – Diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. 6º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Proteção Social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 116, p. 652-674, out./dez. 2013.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETT, I. et al. (Orgs). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 196-219.

VIEIRA, Evaldo A. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n° 53, p. 67-73, mar. 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n° 110, p. 288-322, abr./jun. 2012

2

O CONSERVADORISMO E SUAS EXPRESSÕES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: PASSADO OU PRESENTE?

Tihara Keli Maciel Siqueira Mantovani

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com forte viés conservador, de base moralista e religiosa, envolvendo terminologias como conservadorismo, neoconservadorismo e ultraconservadorismo, que tem se intensificado diariamente em jornais, revistas e artigos publicados na grande mídia e ambientes acadêmicos. Mas, afinal, o que são as ideias conservadoras? Qual a sua origem? Qual a relação do pensamento conservador com a Política de Assistência Social brasileira?

Após as últimas eleições presidenciais realizadas em 2018 no Brasil, na qual foi eleito o atual presidente da república, Jair Messias Bolsonaro, e seu vice, Hamilton Mourão, o conservadorismo, mesmo presente em diversas esferas do país (político, econômico, social, dentre outros), ganha papel de destaque nos principais meios de comunicação, nos debates acadêmicos e, em especial, entre os estudiosos sobre as políticas sociais. Vale ressaltar, que é imprescindível tratarmos desse assunto, pois, como este capítulo irá demonstrar, as ideias conservadoras e suas bases filosóficas sempre estiveram presentes na história do Brasil, em especial, nas políticas sociais, a qual nos remeteremos à Política de Assistência Social, objeto de estudo destas breves linhas.

As análises realizadas partiram do entendimento, do papel central que a família exerce nas políticas sociais brasileiras, com ênfase, na Assistência Social, remetendo às bases do pensamento conservador, que considera a Família como basilar para a perpetuação da moral e dos princípios conservadores.

A pesquisa realizada foi documental, na qual buscou-se identificar as expressões do neoconservadorismo e a importância da família na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, relacionando com o período histórico de manutenção dos partidos conservadores, pós período de redemocratização do Brasil, o contexto social de intensas desigualdades sociais, altos índices de pobreza e a situação econômica do país no período de regulamentação da LOAS/1993. Os dados coletados na pesquisa documental foram analisados por meio da análise do discurso.

CONSERVADORISMO: HISTÓRIA, ORIGEM E CONTRADIÇÕES.

A origem do pensamento conservador está intimamente ligada ao surgimento da burguesia, período histórico com forte presença de ideais revolucionários desta nova classe, principal idealizadora da Revolução Francesa.

Por volta de 1790, Edmund Burke (1729-1797) explicitou suas análises filosóficas na obra *Refletions on the Revolution in France*¹. Esta ficou conhecida como a primeira obra conservadora que influenciou outros conservadores modernos e contemporâneos, ao se tornar uma importante referência para se pensar o conservadorismo até os dias atuais

Não é hegemônico entre os estudiosos do assunto, mas o conservador Robert Nisbet (1987, p. 9) definiu o conservadorismo, o liberalismo e o socialismo como as três ideologias dos últimos séculos com maior importância no Ocidente. Para Nisbet, a ideologia pode ser

¹ Obra traduzida em diversos idiomas como espanhol, alemão, francês e italiano, com forte presença de seus pensamentos expressos nos dias atuais.

compreendida como qualquer “conjunto de ideias morais, econômicas, sociais e culturais razoavelmente coerente, possuindo uma relação sólida e óbvia com a política e o poder político” (NISBET, 1987, p. 9-10). O autor defende que a ideologia é o que subsidia e possibilita o triunfo de um conjunto de ideias.

Contextualizando o berço das ideias conservadoras, a Revolução Francesa resultou de intensas “transformações que ocorreram na Europa Ocidental entre os séculos XIV e XVI, quando as concepções teocêntricas são deslocadas pelo antropocentrismo” (NETTO, 2011, p. 41). O sistema feudal entra em colapso e uma nova cultura se estabelece, contrária aos princípios do antigo regime. O mercado se molda e uma forma nova de riqueza conhecida como riqueza mobiliária, posteriormente manufatura, surge. Por fim, há o advento das indústrias, as quais modificarão as relações sociais e econômicas da sociedade, ocasionando a crise do feudalismo.

Com base no referencial teórico consultado, o conservadorismo possui algumas “fases” não delimitadas cartesianamente, pois, trata-se de um fenômeno que atingiu, em períodos diferentes, diversas partes do mundo. No entanto, basicamente, compreendemos o conservadorismo como clássico, moderno e contemporâneo (neoconservadorismo).

Burke foi um grande pensador do conservadorismo clássico, pois criticou duramente os defensores da Revolução Francesa, defendendo o feudalismo e instituições que, para ele, eram essenciais para a sociedade como: “a família patriarcal, a comunidade local, a Igreja, as associações e a região” (NISBET, 1987, p. 15-16).

Raramente, na história do pensamento, um conjunto de ideias foi tão dependente de um único homem e de um único acontecimento como o conservadorismo moderno o foi de Edmund Burke e da sua violenta reação à Revolução Francesa. Em notável grau, os temas essenciais do conservadorismo, durante os dois últimos séculos, não são mais do que a continuação dos temas enunciados por Burke com referência específica à França revolucionária (NISBET, 1987, p. 15).

Nesse contexto de intensas transformações sociais, culturais e econômicas, o pensamento conservador, denominado em sua gênese como clássico (após-1789), se posiciona contrário às mudanças iminentes, ficando marcado como ideias e posições políticas antimodernas, antirrepublicanas e antiliberais, posições políticas marcadamente antiburguesas, contrárias aos avanços da modernidade (SOUZA, 2015, p.4).

Temos neste momento, o aspecto do conservadorismo clássico atrelado à reação política, que se posicionará em defesa do antigo regime feudal e suas bases ideológicas.

As duras críticas de Burke às tendências e ideais progressistas da Revolução Francesa tinham como foco elementos centrais como: a incompatibilidade entre liberdade e igualdade; a valorização da tradição (confiança na experiência); a família, nos moldes da família patriarcal; a igreja, considerada “pedra angular do Estado e da Sociedade”; e a propriedade, além de outros fatores determinantes do pensamento conservador clássico.

A finalidade permanente da liberdade é a proteção do indivíduo e da propriedade da família – palavra usada no seu sentido mais lato, incluindo tanto o imaterial como o material. O objetivo inerente da igualdade, por outro lado, é a redistribuição ou nivelamento dos valores imateriais e materiais duma comunidade, desigualmente distribuídos. Além disso, sendo o vigor individual do espírito e do corpo diferente nos indivíduos desde o nascimento, todos os esforços para compensar esta diversidade de forças por meio da lei e do governo só podem prejudicar as liberdades dos interessados; especialmente as liberdades dos mais fortes e mais brilhantes. É este, em suma, o ponto de vista adoptado pelos escritores conservadores a partir de Burke, quanto à relação entre liberdade e igualdade (NISBET, 1987, p. 83-84).

Para o autor, a liberdade pregada pelos jacobinos² era uma liberdade coletiva, “essencialmente a liberdade do povo como

² Grupo francês que liderou a Revolução Francesa.

comunidade nacional para agir contra todos os grupos, a começar pela aristocracia e pelos monárquicos, que procuravam limitar ou de qualquer modo refrear esta comunidade monolítica” (NISBET, 1987, p. 84-85).

Eram repudiados vigorosamente por Edmund Burke, no fenômeno da Revolução Francesa: “1º a forma de ação da política e 2º a destruição de instituições sociais consagradas pela tradição” (NETTO, 2011, p. 44). A primeira por ser uma “revolução burguesa que mobiliza massas”, e a segunda, devido ao surgimento de novas instituições com base antitradicionalista e racionalista. Basicamente, ideias e movimento que pudessem colocar em risco a perpetuação da tradição, para Burke, era alvo de críticas.

É possível observar que o pensamento conservador não era hegemônico, inclusive entre os conservadores. No caso de Burke e Tocqueville³, apesar de ambos serem conservadores, divergiam em alguns aspectos, demonstrando que a compreensão do pensamento conservador não era única nem consensual em todos os pontos, mesmo no período clássico.

Um dos posicionamentos que destacamos do pensamento conservador, paira sobre a compreensão que “a caridade e o auxílio mútuo devem provir não do Estado, como esmola, mas do próprio laço, da cadeia da amizade humana conforme está enraizada na propriedade” (NISBET, 1987, p. 107), cabendo à família, à comunidade e vizinhos a função da caridade, não ao Estado. Esse entendimento, de que o Estado não deve se responsabilizar por ações de caridade, predomina no pensamento conservador clássico e permanece expressivo nas demais “fases” do conservadorismo. Esse entendimento do pensamento conservador é central para nossas análises, visto que o retomaremos, quando adentrarmos na política de assistência social.

³ Alexis de Tocqueville (1805-1859) em alguns aspectos fazia inclusive eco dos pensamentos de Burke, expressão mencionada por Nisbet (1987), sendo devido a essa convergência de ideias, considerado por Nisbet como um conservador.

Burke, assim como os conservadores em sua essência defendiam a valorização da tradição, com grande crítica aos iluministas, bem como aos seus ideais expressos na Revolução Francesa. Para ele, assim como para Tocqueville, os iluministas desconsideravam toda a tradição e rompiam com instituições que, para os conservadores, eram essenciais para manter o equilíbrio da sociedade. Estas remetiam ao feudalismo como modelo de referência, ao garantir o direito à propriedade para os herdeiros, bem como a manutenção da família patriarcal, sob a forte vigilância da Igreja.

Dentre esses elementos presentes no conservadorismo clássico, a propriedade é um dos mais emblemáticos e está intimamente ligada à família:

Toda a essência da perspectiva conservadora sobre propriedade e do componente fortemente romano-feudal dessa perspectiva, encontra-se, evidentemente, nos costumes e leis de primogenitura e morgadio. Ambas eram destinadas a proteger o carácter familiar de propriedade, a impedir que se tornasse na posse, incerta e possivelmente transitória, de um só indivíduo. Quase tudo na lei medieval sobre a família e o casamento, incluindo a severa ênfase posta na castidade da mulher, o castigo terrível que podia ser imposto ao adultério pela esposa, veio de uma reverência quase absoluta pela propriedade, pela herança legítima da propriedade. No que diz respeito ao início da modernidade na história ocidental, a abolição das leis de morgadio e primogenitura pode servir tão bem como qualquer causa da Grande Transformação (NISBET, 1987, p. 98).

É por isso, que nesse momento a família é considerada, pelos conservadores clássicos, como um meio de proteção de manter a propriedade, sem o risco de fragmentá-la. Devendo, portanto, a propriedade permanecer sob as posses da família. Sobre esse ponto de discussão, os conservadores combatiam energicamente os liberais e socialistas, pois compreendiam que os posicionamentos políticos destes colocavam em risco o direito à propriedade, podendo a família, por meio de tributação (por exemplo), perder as terras herdadas.

Diante de um contexto de defesa da tradição, da propriedade, da moral e da família, o conservadorismo clássico nasce e, nesse período de gênese, expressa-se desejando a continuidade do desenvolvimento econômico capitalista, mas sem a Modernidade, além de manter conforme Netto (2011, p. 45) menciona: “as instituições sociais pré-capitalistas (o privilégio da família, as corporações, o protagonismo público-temporal da Igreja, a hierarquia social cristalizada etc). Segundo a autora, Burke repudiava a ação política que mobilizava as massas, bem como a destruição de instituições sociais consagradas pela tradição, bases do feudalismo, os quais são aspectos da era moderna.

De acordo com Souza (2015), o conservadorismo clássico, perpetuou de sua origem até meados de 1914, margeado por dois fenômenos históricos, a Revolução Francesa e a Primeira Guerra Mundial. Por não haver data específica do fim do conservadorismo clássico, desse momento em diante, um novo conservadorismo se expressará nos anos seguintes, o conservadorismo moderno, que se fundirá com o Positivismo de Émile Durkheim (1858-1917); o que antes eram apenas “valores da tradição conservadora”, nesse momento, passam a “conceitos” para o positivismo.

Certos princípios do conservadorismo clássico vão ganhar dimensão “científica” com as sociologias de August Comte (1798-1857), Hebert Spencer (1820-1903) e Émile Durkheim (1858-1917). Ao receber a chancela da “ciência social”, valores da tradição conservadora são elevados a conceitos. Ideias conservadoras clássicas acerca das relações entre indivíduo, Estado e sociedade, passam a receber o anteparo da solidariedade orgânica, da harmonia e da coesão social (SOUZA, 2015, p. 5).

Com a fusão, elementos centrais do conservadorismo passam a se expressar na sociologia enquanto ramo das ciências sociais como o positivismo, que ao embarcar no século XX, em especial, após 1910, aproxima-se do liberalismo, criticado duramente pelos conservadores clássicos. Essa “aproximação”, entre conservadorismo e liberalismo, vem acompanhada da manutenção

do “individualismo da tradição liberal”, aspecto imutável para os conservadores. É importante situar que no período em destaque, as duas grandes Guerras Mundiais aconteceram: a Primeira em 1914-1918, e a Segunda em 1939-1945, apresentando ao mundo os regimes “totalitaristas”.

Para compreender o pensamento conservador moderno, precisamos esclarecer que o conservadorismo situa-se *entre* as utopias revolucionárias e reacionárias, é o meio termo, que prima pela manutenção do sistema vigente. Para os conservadores modernos, tanto o socialismo e/ou comunismo, quanto o nazismo, por exemplo, carregam características concebidas como totalitárias, sendo dois extremos e opostos. Essa compreensão ideológica se expressará nas teorias políticas defendidas pelos conservadores, impactando nos regimes políticos e concepções de Estado, criticando duramente os regimes Democráticos e a soberania popular.

Diante desse impasse, a soberania idealizada pelos conservadores, como Cortés e Maistre (ROMANO, 1994), por exemplo, não representa a mesma soberania idealizada pelos democratas, haja vista que, para os primeiros “O direito do povo a governar a si próprio é um desafio contra toda verdade. A verdade é que o povo tem o direito de ser governado” (GODECHOT, 1961, apud ROMANO, 1994, p. 26). Já na perspectiva democrática, o poder emana do povo, e a soberania popular está sujeita às vontades/decisões do povo, como um dos princípios básicos das democracias.

Um Estado conservador preza pela manutenção do poder nas mãos de poucos, muitas vezes conhecidos como os “salvadores da pátria”, os quais, ao mesmo tempo em que garantem segurança, também asseguram a propriedade, os vínculos da tradição e inovações técnicas a serviços de poucos privilegiados, assim, conservando o social e o Estado, de maneira harmônica entre os interesses diversos na sociedade (ROMANO, 1994). O Estado refletirá os interesses de seus representantes, eleitos ou não, e se expressará por meio dos serviços sociais prestados à população, aspectos que, muitas vezes, remeterão a conceitos conservadores.

Dessa forma, o conservadorismo moderno se posiciona contrário aos ideários da classe trabalhadora, uma vez, que a burguesia deixa de ser “revolucionária” como se apresentava no período da Revolução Francesa, ao “combater” o feudalismo/monarquia. Portanto, com o avanço do capitalismo, a classe trabalhadora, diante da intensa exploração de sua força de trabalho pelo sistema vigente, em sua fase madura, submetida às condições de trabalho, aliada e alicerçada aos pensamentos de autores emblemáticos como Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), torna-se uma “nova” classe em busca de “revolução”.

No decorrer do século XX, no período após a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, o proletariado assume o papel de revolucionário, propondo uma Nova Sociedade, opondo-se às concepções conservadoras e liberais, fazendo com que os conservadores e liberais se unissem. Esse período da história ficou conhecido como Guerra Fria.

Com o abandono de qualquer perspectiva revolucionária da burguesia e a emergência do proletariado como sujeito portador de um projeto societário para além do capital, o arsenal antirrevolucionário do conservadorismo clássico voltou-se contra o proletariado. E, via de regra, as acusações de “inimigos da sociedade”, endereçadas por Burke aos revolucionários burgueses e demais sujeitos e classes sociais dominadas, passaram a ser dirigidas ao proletariado (SOUZA, 2016, p. 136).

Diante do exposto, faz-se necessário compreender a distinção entre conservadorismo e tradicionalismo, termos que podem causar certa confusão na definição:

O conservadorismo, alerta Karl Mannheim (1982), não deve ser confundido com o tradicionalismo. Esse último se apresenta como uma característica psicológica universal, comum a todos os homens em todas as épocas, de apego quase instintivo a modos de vida antigos, em geral como reação defensiva a tendências reformistas. O conservadorismo, por sua vez, é uma estrutura mental objetiva,

dinâmica e condicionada historicamente. (...) Diferentemente do tradicionalismo, quase exclusivamente reativo, o conservadorismo moderno é coerente e reflexivo, pois surge como movimento consciente de oposição ao movimento “progressista”, ou ao pensamento liberal burguês. Por isso, diz Mannheim, em última instância o conservadorismo é o tradicionalismo tornado consciente (FERREIRA; BOTELHO, p. 2010, p. 11)

Esse “movimento consciente de oposição ao movimento ‘progressista’” ocasionará uma junção entre os ideais *conservadores* e os *liberais*, mesmo após o período das duas grandes guerras mundiais, período em que vislumbraremos uma nova fase do conservadorismo, denominado contemporâneo. Nesse período, a grande ameaça que assolava a sociedade, para os conservadores, era a ascensão política em favor do regime comunista.

Segundo Netto (2011), o conservadorismo contemporâneo se difere em vários aspectos do clássico; em especial, não se apresenta como conservadorismo e, portanto, “oculta e escamoteia sua raiz e seus conteúdos conservadores” (p. 16), o que dificulta a identificação de tais discursos com aparência muitas vezes liberal, socialista ou social-democrata⁴. Essa percepção que dificulta a identificação do conservadorismo nas políticas sociais, e muitas vezes passa despercebida, de modo que, no decorrer dos anos, o que para muitos, podem ser considerados “avanços”; para outros, podem ser “retrocessos” ou, como se lê: a retomada do conservadorismo⁵.

⁴ “os sociais-democratas assumem uma forte posição em favor do igualitarismo e da necessidade de eliminar as causas das desigualdades sociais. Também acreditam que o “equilíbrio” não será obtido sem a intervenção do estado em favor dos que são penalizados ou especialmente desfavorecidos, incluindo minorias (étnicas, religiosas, raciais, linguísticas) e classes” (DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX, 1996, p. 132).

⁵ “Isso é de uma visibilidade gritante, se se compara um intelectual da estrutura de Durkheim com um sociólogo do nível de um Giddens: a *honestidade subjetiva* de Durkheim leva-o a assumir-se abertamente como conservador; o respeitado acadêmico que assessorou Tony Blair ‘ressignifica’ o termo, trata os socialistas

Para Coutinho (2014), o pensamento conservador contemporâneo não se opõe às mudanças, desde que sejam mantidos os costumes, as leis e tradições, valorizadas pelos conservadores. Para o autor, um conservador não se utiliza de violência na busca por resoluções de problemas, optando pela continuidade em vez da mudança abrupta que se utiliza de métodos violentos (COUTINHO, 2014). Sobre essa consideração de Coutinho (2014), Vares (2016) se contrapõe:

Em primeiro lugar, o autor é incapaz de notar que a violência não é um fenômeno exclusivo dos revolucionários. Ela está disseminada histórica e socialmente, de modo que mesmo os conservadores, por ele descritos como arautos dos valores humanos, também reproduzem práticas violentas (sejam estas físicas ou simbólicas). Em segundo lugar, o autor trata os revolucionários como um bloco unívoco, sem fazer uma distinção mais clara (tal como reivindica quando distingue conservadores e reacionários) entre anarquistas, comunistas e socialistas, como se o fato de todos eles desejarem mudar a sociedade fosse suficiente para alocá-los numa mesma rubrica. Em terceiro lugar, a perspectiva socioRevolucionária e naturalista empregada pelo autor, que encara as permanências políticas e morais como resultantes de uma espécie de teste dos tempos, tende a invalidar as fórmulas muitas vezes coercivas que asseguram essa perpetuação. Em quarto lugar, ao contrário do que pensa o autor, as revoluções não atravessam a história como os relâmpagos atravessam o céu numa tempestade. As ideias revolucionárias só adquirem sentido numa realidade social deteriorada, injusta, desigual, do contrário jamais seriam absorvidas. Nesse sentido, os processos revolucionários, longe de constituírem

como ‘conservadores’- e, naturalmente, oferece como não conservadora a requeitada receita da ‘terceira via’, que nada mais é que uma socialdemocracia desfibrada e tardia ‘para além da direita e da esquerda’. São dois mundos intelectuais *diferentes*. Da mesma maneira que o conservadorismo ‘clássico’ mudou de função depois das revoluções de 1848, o conservadorismo do século XX mudou de função nos últimos trinta anos, e esta mudança afetou inclusive a sua forma social” (NETTO, 2011, p. 16-17).

soluções precipitadas, partem sempre da realidade imediata, geralmente opressora e violenta (VARES, 2016, p. 263).

Dessa forma, concordando com Vares (2016), a violência existente em momentos históricos de ausências de condições dignas para a classe trabalhadora, aliada a diversos outros fatores, com a inexistência ou o não-acesso aos direitos, também é uma forma de violência por parte do Estado, ao se considerar o conservadorismo não só produtor de violência, mas responsável pela sua manutenção na sociedade.

Como marco histórico para compreensão do conservadorismo contemporâneo, no período após as duas grandes guerras mundiais do século XX, ou seja, após 1945, mesmo diante de um contexto de inúmeros refugiados e nações devastadas, os países que resistiram se dividiram entre Capitalistas e Socialistas.

Como já mencionado, os conservadores nesse período, compreendendo que a construção de uma nova sociedade, socialista, carregada de ideologias e utopias, apresentava-se como uma ameaça iminente com a Guerra Fria, posicionam-se a favor do Capitalismo, pela manutenção do sistema.

A Guerra Fria se alastraria até a década de 1980. Nesse meio tempo, o conservadorismo também teria suas manifestações de maneira diversa, dependendo do contexto social, econômico e político; não ocorrendo de forma homogênea, ao variar de acordo com as especificidades de cada país e região. Como bem observa Souza (2016), o conservadorismo terá particularidades de acordo com o país, como no contexto norte-americano, expresso por meio do pensamento anticomunista e antirrevolucionário, que teve como auge o período pós-segunda guerra mundial, e que influenciará diversos países, como o Brasil.

A NOVA DIREITA E O NEOCONSERVADORISMO NO BRASIL

Em resposta à crise do Capital de 1929, os países capitalistas da Europa implementaram a política do pleno emprego baseada nos pensamentos de Keynes, que ficou conhecida como o Keynesianismo. Para Pereira (2011) essa concepção contemplava a crença de que o Estado deveria intervir na economia, visando o crescimento do emprego e da economia dos países capitalistas. As teorias de Keynes diante da referida crise “combateram” a teoria política liberal clássica de Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823), que eram vigentes⁶ até o momento de serem substituídas com os ideais Keynesianos.

Não é mera coincidência que muitas características do conservadorismo norte-americano vão se expressar no cenário político e econômico brasileiro, com influência dos autores norte-americanos Robert Nisbet (1918-1994) e Russel Kirk (1918-1994). O primeiro, utilizado como fonte acadêmica, e o segundo, como referência para aplicação no campo político e econômico.

No Brasil, o conservadorismo adere tanto a concepções liberais quanto anti-historicistas:

O conservadorismo no Brasil realiza uma tarefa adicional, no sentido da acumulação de forças. De um lado, adere, seletivamente, a alguns cânones da concepção liberal (especificamente) para a economia e, de outro, realiza uma cruzada anti-historicista no campo das ciências

⁶ O Teorema de Say (1767-1932) precedeu o Keynesianismo, e tinha a concepção “que toda a oferta cria sua própria demanda e, assim, o mercado pode se manter em equilíbrio pela sua própria dinâmica” (PEREIRA, 2011, p. 90). A ideia original de que uma “mão invisível” regulava o mercado. Russell Kirk (1918-1994), conhecido como o pai do movimento conservador, escritor e colunista, publicou mais de trinta livros, sendo um dos mais conhecidos a *Mentalidade Conservadora* (The Conservative Mind), que foi publicado em 1953. De acordo com o Portal Conservador, Kirk influenciou duas gerações de conservadores nos Estados Unidos, inclusive no exterior <<https://portalconservador.com/quem-foi-russell-kirk>>, acesso em: 16 de abril de 2019).

sociais e do debate político, defendendo uma concepção "presentista" de mundo — exceto, em alguma medida, o pensamento sociológico de Giddens e Beck. Isto é, apenas a manutenção do imediato aqui e agora interessariam à política e às ciências. Esse "presentismo" opera um traço fundamental da decadência ideológica que permeia o pensamento burguês: a desistoricização do tempo presente. Com isso, observa-se a adesão do conservadorismo "presentista" ao pragmatismo. (SOUZA, 2016, p. 211-212).

Essa fusão e aprimoramento do pensamento conservador, por meio das áreas do conhecimento (ciência), dentro da vertente racionalista, funde-se ao liberalismo presente, com vistas a uma sociedade alicerçada nos pensamentos/princípios conservadores, que valorizam o "saber prático". Ao mesmo tempo, na década de 1950, a filosofia e a sociologia contribuíram com a "ampliação e sofisticação dos valores da tradição conservadora", elaborando teorias dentro do movimento político que expressavam o pensamento conservador contemporâneo.

Diante do exposto, é possível observar a complexidade do pensamento conservador contemporâneo, uma vez que não há clareza na identificação de suas expressões, ao apresentar um discurso eclético e cheio de contradições. Este se fundirá ao liberalismo, identificando "o mercado como uma das instituições Conservadoras por excelência que ajudaria preservar a ordem social" (GASRCHAGEN, 2015, p. 15 apud SOUZA, 2016, p. 213-214), compreendendo o presente como o real que deve ser conservado, e o Estado como "fonte de desequilíbrio e ruptura"⁷.

Se o Estado pode ser considerado protagonista no processo de desequilíbrio e ruptura das relações sociais, logo, um Estado protetivo, o qual prioriza políticas sociais, é alvo dos conservadores. Dessarte, o Estado pouco interventivo é o ideal para um governo conservador. Tal prerrogativa vem de encontro com o neoliberalismo e se convergem, dificultando, inclusive, a identificação de ambos nesse processo.

⁷ (Ibid, p. 213).

Ao mesmo tempo, “é fato que a interferência estatal sempre foi e continuará sendo indispensável ao modelo econômico capitalista de uma maneira geral” (PEREIRA, 2013, p. 102), visto que o mínimo de intervenção é necessário para conter as massas.

A proteção social estatal, embora aceita, deve ser focalizada nos mais necessitados, temporária e comprometida com o mínimo, permitindo, segundo eles, que os beneficiários possam reerguer-se com suas próprias forças. A criação de uma “rede de proteção social” (*safety net*) voltada para os miseráveis e que leve em conta estas propriedades é admitida; e o *workfare* (bem-estar em troca de trabalho), considerado ideal (PEREIRA, 2013, p. 112).

Kirk (2014, apud Souza, 2016), atribuiu às políticas sociais “uma forma moderna de confisco dos bens dos indivíduos, devendo, portanto, ser rechaçadas como aceitáveis porque seriam violadoras dos direitos individuais” (p. 165). Para Kirk, assim como para os conservadores de maneira geral, o direito à propriedade é um dos principais princípios a serem resguardados, o que foi questionado no período da Revolução Francesa. Para o autor, portanto, as políticas sociais são como um agravo a esse direito, uma vez que, para Edmund Burke, a propriedade, é compreendida como primordial para a sociedade.

ao confiscar parcela da riqueza dos indivíduos, as políticas sociais, na medida em que não exijam uma contrapartida regulada pela lógica do mercado e do empreendedorismo, estariam na verdade viciando e favorecendo o ócio entre as classes populares. Sua plataforma defende a redução do Estado às funções de “guarda-noturno”, inclusive na política econômica. O conservadorismo se coloca contrário, por exemplo: à regulação tributária, ao planejamento, à influência sobre as taxas de juros e inflação, identificadas como estratégias “socialistas” (KIRK, 2014 apud SOUZA, 2016, p. 165).

Se há um entendimento que prevalece entre os conservadores clássicos e contemporâneos, é um Estado que não deve realizar serviços de assistência social/caridade, cabendo tal função “a começar pela família e incluindo a vizinhança e a Igreja, que estão devidamente constituídos para prestar assistência na forma de auxílio-mútuo” (NISBET, 1987, p. 105). Dessa forma, as expressões do conservadorismo contemporâneo sobre esse aspecto evidenciam-se nos dias atuais por meio de políticas com caráter *familista*, aspecto que aprofundaremos a seguir, ao tratar da Política de Assistência Social.

Para Pereira (2013) ao mesmo tempo em que o neoliberalismo nascia e se fortalecia no mundo em meados do século XX, o neoconservadorismo começou a despontar como uma ideologia presente no contexto dos Estados Unidos da América – EUA, inicialmente na década de 1930. Seus principais representantes⁸ iniciavam suas análises neste período, mas foi somente nos anos 1960/1970 que, de fato, esse pensamento passou a influenciar governos e expressar suas concepções no mundo.

Do exposto, entende-se que a concepção da Nova Direita, além de produto direto das dificuldades econômicas geradas pelas crises pós II Guerra Mundial, foi uma reação ao contínuo aumento dos gastos sociais com bem-estar; reação esta que teve forte embasamento no pensamento liberal e conservador, reinterpretado em novas ideologias supostamente mais afinadas com as questões políticas e sociais contemporâneas – neoliberalismo e neoconservadorismo (PEREIRA, 2013, p. 114 e 115).

Para George e Wilding a Nova Direita é:

⁸ “Durante os anos de estudos no CityCollege de Nova York, Irving Kristol, considerado o pai do neoconservadorismo, e seus colegas Irving Howe, Nathan Glazer e Daniel Bell (todos notáveis partidários desta ideologia), costumavam se reunir em uma cafeteria da Universidade para compor um grupo de trotskistas radicais” (PEREIRA, 2013, p. 108).

uma poderosa – às vezes até mesmo estridente – crítica com uma firme base ideológica. Ela colocou um claro desafio ideológico para a sabedoria convencional e forçou uma série de questões importantes e negligenciadas de volta a um lugar central na análise do papel do Estado no bem-estar (GEORGE; WILDING, 1994, p. 15 apud PEREIRA, 2013, p. 115).

Os autores complementam que essa crítica ao Estado de Bem-Estar (welfare state), para os adeptos da Nova Direita, considera os seguintes aspectos:

a impossibilidade de criação de um Estado de Bem-Estar completo e abrangente; a visão equivocada sobre a natureza humana e a ordem social; as ideias erradas sobre o próprio Estado de Bem-Estar; a ameaça que o Estado de Bem-Estar representa para a liberdade; a ineficiência e ineficácia deste tipo de instituição; e, finalmente, os seus caracteres economicamente, socialmente e politicamente danosos (GEORGE; WILDING, 1994 apud PEREIRA, 2013, p. 115).

Para Bianchi (2016), as “Novas Direitas⁹” surgem com discursos de moralizar a política, acabar com a corrupção, combater o populismo (mas manter o nepotismo), dentre outros aspectos contraditórios. O neoconservadorismo, tenta “conciliar o autoritarismo próprio da antiga tradição com a democracia representativa, estabelecendo, porém, fortes limites ao funcionamento desta” (BIANCHI, 2016, p. 19).

Portanto, embora a teoria neoliberal clássica apregoe a liberdade absoluta dos indivíduos perante o autoritarismo estatal, a pragmática da Nova Direita seguiu caminho inverso, já que o “Estado tem-se tornado mais poderoso sob as políticas neoliberais de mercado” (PETERS apud AFONSO, 1999, p. 141). A união entre o neoliberalismo – que, segundo Outhwaite e Bottomore (1996, p. 526), “de todas as

⁹ “Novas Direitas”, no sentido de que não havia o predomínio de uma única vertente nos discursos defendidos por seus representantes mais expressivos, sendo a contradição uma das características mais presente do neoconservadorismo.

doutrinas da Nova Direita, tem sido, de longe, a mais influente nos governos” – e o neoconservadorismo, reforçou a nova práxis direitista presente em praticamente todo o mundo ocidental, desde os anos 1980, incluindo a proteção social (PEREIRA, 2013, p. 102-103).

O neoconservadorismo conseguiu visualizar uma possibilidade de unir a elite política e empresarial que sempre permaneceram no poder no Sistema Capitalista, aliando-se à elite da democracia representativa (BIANCHI, 2016).

O corte nos salários e o desemprego constituíram um difícil revés para a proteção social regida pelo direito; pois, para tanto, as legislações trabalhistas, conquistadas pelos trabalhadores, tiveram que ser alteradas para facilitar às empresas as demissões e o agir com maior independência no processo de contratação e remuneração dos empregados. Disso resultou um cenário que impôs regressão à proteção social como direito, regressão esta que se tornava maior quanto mais a ofensiva neoliberal adotava propostas que transferiam para os pobres, os desempregados, os jovens, as mães solteiras e todos os segmentos sociais que requeriam proteção do Estado, a responsabilidade pela sua autossustentação (PEREIRA, 2013, p. 21).

Além desse aspecto, é preciso recordar que países como o Brasil em sua formação sócio-histórica possuem um passado escravocrata, paternalista, clientelista e eleitoreiro, que prevalece em muitos aspectos até os dias atuais, expressando elementos conservadores:

A avaliação do passado colonial parece ser uma questão-chave, e espinhosa, que o pensamento conservador brasileiro deve enfrentar. Como valorizar formas passadas de organização social e política em países como o nosso, que só existem enquanto tais justamente a partir do rompimento com o passado, por meio da emancipação política? Por outro lado, diferentemente de outros países da América ibérica, no Brasil houve relativa continuidade em relação à situação colonial no pós-independência, tanto em termos políticos, com a permanência da monarquia encabeçada pelos Braganças, quanto

socioeconômicos, com a persistência da escravidão, do latifúndio, da agricultura de exportação (FERREIRA; BOTELHO, 2010, p. 12-13).

Essa forte presença e permanência do passado colonial no Brasil demonstra o conservadorismo na história do país que, mesmo após a “independência”, manteve as relações sociais da mesma maneira por um longo período. Outro fator singular dos países da América perpassa pela discussão que Bernardo Ricupero (2010) realiza sobre o Conservadorismo Difícil, ao analisar que, no caso do Brasil:

é muito difícil, como já foi dito, para conservadores na América valorizar o passado porque esse passado é o passado colonial. Aceitá-lo seria, no limite, valorizar a dominação das antigas metrópoles, e pôr em questão a própria independência. Tal situação é diferente na Europa, onde ante as turbulentas transformações do final do século XVIII, se podia olhar com nostalgia para uma certa ordem que se acreditava reinar durante o feudalismo (RICUPERO, 2010, p. 78-79).

Isso sem falar da forte presença da Igreja Católica - em especial no período colonial e que também perdurou até os séculos XX e XXI - que influenciou decisões de cunho político e social no Estado, bem como nas instituições brasileiras. Isso pode ser notado nas instituições que prestavam assistência social à população pobre, ou seja, entidades que estavam diretamente ligadas à igreja e executavam o assistencialismo.

Para Bianchi (2016) a “religião e política sempre andaram de mãos dadas no Brasil, e correntes religiosas reacionárias marcaram a vida da República” (p. 20), em especial o catolicismo reacionário, no início da década de 1920, que apoiou o antiliberalismo e anticomunismo, defendendo os “valores da família, da nobreza, da vida rural e da comunidade” (p. 20), com inspiração no pensamento contrarrevolucionário, que combatia os ideais da Revolução Francesa e defendiam princípios do passado medieval.

É importante contextualizar que o neoconservadorismo, mesmo surgido no início do século XX, somente se expressará no Brasil após as décadas de 1970, visto que essa disseminação do pensamento neoconservador não é homogênea e linear, mas complexa e contraditória.

Bianchi (2016) acrescenta que a presença de um neofundamentalismo na atualidade, ao contrário do início da década de 1920, é apoiada pelas igrejas evangélicas, que “abraçam os valores da sociedade capitalista e fazem do empreendedorismo e da propriedade sua teologia” (p. 20), resgatando valores defendidos no começo do século XX, a família enquanto base e “célula fundamental da sociedade”:

Organizado politicamente e com efetiva representação parlamentar desde o final da década de 1980, o neofundamentalismo tornou-se protagonista de forte reação cultural em defesa de uma visão de mundo considerada ameaçada por uma frente única formada por comunistas, feministas, gays e umbandistas. Defendem a “escola sem partido”, contestam o ensino da “ideologia de gênero”, atacam a adoção do “kit-gay” e advogam contra as religiões de matriz africana. Às políticas de reconhecimento contrapõem o discurso da negação das diferenças (BIANCHI, 2016, p. 20).

O neofundamentalismo, aliado ao neoconservadorismo, exerceram papel protagonista no pleito eleitoral de 2018, nas eleições para Presidência da República do Brasil. Neste pleito, foi eleito o atual presidente, Jair Messias Bolsonaro, cujo discurso conservador com suas expressões fez-se presente durante toda campanha eleitoral.

O aspecto contraditório prevalece nesse contexto de diferentes correntes político-culturais das “novas direitas”, que não são homogêneas entre si, mas heterogêneas:

As mesmas pessoas que abominam o ativismo governamental, filho bastardo do sufrágio universal, clamam por uma saída autoritária; denunciam a intromissão do Estado na vida das pessoas e defendem

a criminalização de usuários de maconha; exigem que a família seja deixada em paz pelos poderes públicos e propõem uma regulamentação legislativa sobre o conceito de família; protestam contra o totalitarismo e advogam um controle policial sobre os corpos das mulheres; pedem o fim da “doutrinação de gênero” e reivindicam a obrigatoriedade do ensino religioso, querem a liberdade religiosa e propõem restrições às religiões de matriz africana (BIANCHI, 2016, p. 20).

Essa contradição presente no neoconservadorismo com bases neofundamentalistas e no neoliberalismo, possuem um aspecto comum que, para o autor, está relacionado com a “possibilidade de autonomia e emancipação dos indivíduos¹⁰”, ou seja, na ausência de condições que promovam a emancipação e autonomia do indivíduo, características presentes no discurso neoconservador das “novas direitas” no contexto do Brasil atual.

Logo, se o pensamento conservador brasileiro pode ser considerado “não como meras descrições externas, mas como forças sociais que também tem influenciado a modelagem das práticas e das próprias instituições políticas” (VIANNA apud FERREIRA; BOTELHO, p. 22), o que dizer das Políticas Sociais, em especial as de Proteção Social Universais, conhecidas na Europa como o fenômeno do Welfare State?

Dessa forma, a Nova Direita “repudia e desacredita a ideia de universalidade” (PEREIRA, 2013, p. 115):

Desse modo, para os partidários da Nova Direita, a interferência intencional no *status quo* – especialmente na esfera social – por meio do planejamento racional, além de ser impraticável, poderá ser nociva à estrutura, naturalmente organizada. Tal argumentação gira em torno da incapacidade humana de conhecer todos os fatores necessários para a implementação de políticas universais, face à crescente complexidade da vida social. Esta complexidade, típica de conjuntos heterogêneos e multifacetados, explica, em tese, a descrença dos novos direitistas no estabelecimento de benefícios,

¹⁰ (Ibid., p. 20).

programas e projetos verdadeiramente públicos e, portanto, de todos. Para eles, o acordo entre grupos de interesses distintos, essencial para a provisão de proteção social global, só é exequível quando relativo aos meios; os fins jamais poderão ser consensuais (GEORGE; WILDING, 1994 apud PEREIRA, 2013, p. 116).

Considerando o conservadorismo em sua mais nova roupagem, o neoconservadorismo tem se expressado nas políticas sociais do Brasil. É possível, desse modo, afirmar que o Estado brasileiro manteve em suas bases princípios conservadores que se manifestam até os dias atuais, na tentativa de se estabelecer um Sistema de Proteção Social, em especial a Política de Assistência Social, assunto que será abordado a seguir.

AS EXPRESSÕES DO NEOCONSERVADORISMO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: ASPECTOS CONJUNTURAIS DETERMINANTES NA ELABORAÇÃO DA LOAS

Para identificar as expressões do neoconservadorismo na LOAS utilizou-se como metodologia a pesquisa documental, definida como a melhor estratégia encontrada para o desvelamento do nosso objeto de estudo. Para análise dos documentos utilizou-se a análise do discurso:

O objeto da Análise do Discurso é o discurso, entendido como prática social. (...) A análise de discurso interessa-se, principalmente, pela colocação do sentido no espaço-tempo, focalizando os efeitos sociais do discurso (CHAVES, 2016, p.492).

O corpus discursivo retido para análise foi construído a partir da Lei Orgânica da Assistência Social e suas posteriores alterações legais.

Na análise de discurso, texto e contexto, constituem o objeto de análise. O texto é o objeto empírico de análise do discurso e é entendido como o produto da atividade discursiva. Nesse sentido, não se refere apenas a material escrito, visto que é a construção sobre a qual se debruça o/a

analista para buscar, em sua superfície, as marcas que guiam a investigação científica. O contexto é a situação histórico-social de um texto, que envolve instituições humanas e outros textos. É a moldura de um texto, ou o enquadramento situacional e circunstancial de ocorrência. Envolve elementos tanto da realidade do/a autor/a quanto do/a interlocutor/a. A análise desses elementos ajuda a determinar o sentido. (CHAVES, 2016, p. 492).

Buscou-se seguir a ordem cronológica das leis (que durante os anos alteraram o texto original da lei 8.742/1993). Essa ordem cronológica para a análise do discurso “pode ser adotada para permitir a análise da construção do debate na sequência em que estava se processando” (CHAVES, 2016, p. 496), todavia, segundo a autora, também pode não a seguir, caso seja mais adequado para a análise.

A complexidade nas análises da LOAS, deve-se ao fato das diversas alterações nos artigos da lei durante os anos serem carregados de influências de cada período histórico, atreladas aos aspectos econômico, social e político do Brasil.

Partindo da constatação que a família é central em algumas políticas sociais brasileiras como nas Políticas: de Saúde, Habitação, Criança e do Adolescente, dentre outras, identificou-se a “centralidade na família” como eixo central destas análises, estando relacionada com as bases do conservadorismo, compreendida em dois momentos:

a) Na conjuntura do ano de 1993, quando a lei 8.742 é aprovada no momento das diversas articulações de movimentos da categoria profissional dos assistentes sociais por meio das representações organizadas (CFESS, CRESS e ABEPSS), já mencionado anteriormente, contexto que a LOAS foi finalmente aprovada em meio às mudanças do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, período em que o neoliberalismo, assim como a Reforma do Estado alteraram significativamente a organização e a gestão das políticas

sociais no Brasil, retrocedendo os avanços da LOAS, inclusive ao implantar o Programa Comunidade Solidária – PCS¹¹;

b) Na conjuntura após o ano de 2011, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com as alterações da lei federal 12.435/2011, entre outras legislações¹², que alteraram vários artigos do texto aprovado em 1993, conjuntura diversa da primeira elencada, principalmente no que tange a aspectos políticos, sob o Governo Federal e então Ministério de Combate à Fome e Desenvolvimento Social – MDS do Partido dos Trabalhadores – PT, sob o comando do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em relação ao item “a”, na conjuntura de aprovação da LOAS (1993), como consequência das decisões políticas, que marcaram as políticas sociais após a Constituição Federal de 1988, há uma “volta ao passado”, com a refilantropização da assistência social que, mesmo com a Constituição Federal de 1988 determinando que esta política é dever do Estado e direito do cidadão para quem dela necessitar (BRASIL, artigo 203), prevalece, no campo prático, a execução desta política por meio das entidades/organizações não-governamentais.

Há uma retomada do terceiro setor realizando serviços que o “Estado” deveria executar, conforme previsto na Constituição, mas devido ao contexto de ajustes (reformas) destacados na seção anterior, e “ausência de fontes de orçamento” para financiar a seguridade social, cada política agiu por si, de forma desarticulada, remetendo a aspectos neoconservadores com forte influência de órgãos internacionais, em especial, do Banco Mundial.

¹¹ O Programa Comunidade Solidária – PCS foi criado pelo Decreto Lei nº 10366 de 12/01/95, e era vinculado à Presidência da República. Contava com uma estrutura paralela que desconhecia a Lei Orgânica da Assistência Social e que, ao ser criado o PCS, pulverizou e fragmentou as atribuições previstas para a assistência social na Constituição Federal de 1988 (BERTOLOTO NUÑEZ et al., 1999, p. 178). Representou um grande retrocesso para a Política da Assistência Social naquele período histórico.

¹² Leis 9.720/1998, 13.014/2014, 13.146/2015, e 13.714/2018.

O Banco Mundial é formado por cinco agências de abrangência mundial que, juntas, têm como objetivo reduzir a pobreza no mundo. São elas: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), fundado em 1944, cuja função é realizar empréstimos com juros baixos para os países que possuem renda per capita média; a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), agência menor que o BIRD, destinada à realização de empréstimos sem juros aos países mais pobres; a Corporação Financeira Internacional (CFI), que trabalha exclusivamente com os setores privados das economias; a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), que faz seguros para investimentos em países em desenvolvimento e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI), que julga a disputa sobre investimentos (BANCO MUNDIAL, 2009 apud JUNIOR; SANTOS, 2013, p. 214).

Para Pereira (2013) o Banco Mundial agia como “caixa de ressonância das ideias neodireitistas” não podendo ser subestimado. Estudiosos como Hollis Chenery (ex-professor de Stanford e Harvard e ex-economista chefe do Banco Mundial) e Amartya Sen (consultor especial do Banco desde 1980 e Nobel de Economia), desenvolveram teorias que se tornariam clássicos da produção neodireitista. Os dois autores partiram do entendimento que a proteção social “deveria ser focalizada na pobreza absoluta, e operar estimulando as capacidades produtivas e de “auto-alavancagem” para fora da condição de miséria dos indivíduos atendidos” (p.124). A autora complementa, que Amartya Sen, publicou obras importantes¹³ que representaram um marco na produção teórica neodireitista ao revisitar a definição de pobreza e ampliá-la para além da mera ausência de rendimentos¹⁴.

¹³ Sobre ética e economia (1999) e Desigualdade reexaminada (2001).

¹⁴ Para ele, o não acesso a serviços básicos – como educação e saúde – e a “carência de capacidades” – imbuídas do poder de garantir aos indivíduos o direito de liberdade de escolha de estilos de vida – devem passar a compor o conceito de pobreza. Contudo, apesar do avanço teórico, Sen ainda defende a existência de desigualdades sociais como sendo naturais e relativiza o significado de proteção social, na medida em que, para ele, cada indivíduo possui a uma forma particular

O Banco Mundial teve um papel fundamental visando financiar a reconstrução da infraestrutura pública dos países que foram devastados com os efeitos da Segunda Guerra Mundial e, no caso dos países que aderiram aos empréstimos, ficam condicionados a cumprir certas “exigências”.

No desempenho da função de prestar assistência técnica para os países clientes, o Banco Mundial, interfere desde a década de 1940, no direcionamento das políticas sociais (educação, saúde, meio ambiente, assistência social, dentre outras), e tem fundamental influência nas decisões políticas e financeiras dos países:

Nesse sentido, a despeito da fachada técnica, o Banco sempre atuou na interface dos campos político, econômico e intelectual, em função da sua condição singular de prestador, formulador de política e indutor de ideias e prescrições sobre o que fazer em matéria de desenvolvimento capitalista (PEREIRA, 2018, p. 189).

Nesse cenário, a assistência social é prevista na Constituição Federal de 1988, compondo o tripé da Seguridade Social junto a duas outras políticas sociais:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988, artigo 194).

O trabalho de construção do projeto da Lei Orgânica de Assistência Social teve papel importante da comissão própria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, através da analista de políticas sociais, Potyara Pereira, “Aqui uma das parceiras da LOAS”, que elaborou “os princípios e diretrizes da assistência social até hoje vigentes em texto legal” (SPOSATI, 2011, p. 59).

de reagir à privação, uns adaptando-se a ela, outros demandando repostas governamentais” (PEREIRA, 2013, p. 124).

Visando regulamentar o disposto no artigo 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, o primeiro projeto, em conjunto com o legislativo, foi vetado pelo presidente Collor, sob a mensagem nº 672, de 17 de setembro de 1990, que apresentou como justificativa:

Entre as razões ponderáveis que justificam o veto, sobressai a da existência, na proposição, de dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel este de uma ação voltada à maior disponibilidade de emprego e salários dignos (SPOSATI, 2011, p. 59).

Em 1991, o Projeto de Lei 1457 de 06 de agosto, de autoria do Deputado Reditario Cassol, do Partido Trabalhista Renovador – PTR, do Estado de Rondônia, foi arquivado logo em seguida após a proposição. No mesmo mês, uma nova tentativa foi realizada por meio do Projeto de Lei 1943 com data de 01/10/1991 apresentado pelo Deputado Geraldo Alckmin Filho, do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, logo em seguida vetado em seu texto integral pelo então presidente Fernando Collor de Mello. Em uma nova tentativa realizada por meio do Projeto de Lei 3154 de 25/08/1992, de autoria do Deputado Eduardo Jorge, do Partido dos Trabalhadores – PT, novamente foi arquivado o projeto.

Grande parte desse período, no qual diversas tentativas de regulamentar a LOAS foram arquivadas, o Brasil vivia o curto período de gestão do Presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Collor de Mello (1990-1992). Nesse momento, a assistência social foi coordenada pelo Ministério de Ação Social – MAS, que, por sua vez, contava com a instituição Legião Brasileira de Assistência – LBA, a qual Rosane Collor (esposa do então Presidente da República Federativa do Brasil), dirigia (FAGNANI, 1997).

a ação da LBA nessa época foi marcada por suspeitas de irregularidades administrativas e de favorecimento a aliados eleitorais. Em especial, havia indícios, noticiados pela imprensa, da

utilização clientelista do Programa de Apoio Nutricional (PAN) nas eleições para governadores (1990) e prefeitos (1992). Tais denúncias envolviam a distribuição de cestas básicas, o superfaturamento, visando ao financiamento de campanhas, e o nepotismo eleitoral, conforme evidenciado pelo famoso episódio de Canapi (VEJA, 4 set. 1991, apud FAGNANI, 1997, p. 230).

Neste período histórico, antes da promulgação da LOAS, no Governo Collor, a assistência social, majoritariamente, era executada pelas entidades/redes filantrópicas, que remetem a aspectos conservadores ao relacionar assistência social como ação de caridade, o que deve envolver a comunidade, e não a responsabilidade do Estado.

Nesse ponto podemos identificar a presença do pensamento conservador e/ou neoconservadorismo, reforçando e resistindo a regulamentar a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, não executando “*assistência social*”, mas mero “*assistencialismo*”, sob responsabilidade das entidades não governamentais.

Junto ao marco constitucional em prever a assistência social como política pública de direito, são estendidos os direitos aos idosos, pessoas com deficiência e pobres por meio do Renda Mensal Vitalícia – RMV, garantido como direitos sem exigência de contribuição prévia. Além desse grupo, também são focadas as crianças, adolescentes, e gestantes carentes, portanto, a família pobre (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009).

Em julho de 1993 o novo ministro envia um projeto de regulamentação da assistência social ao presidente da República. O executivo entendeu que não poderia aprovar um projeto de iniciativa do legislativo, já que o primeiro fora vetado, e assim, elaborou novo projeto. A pressão instalada e apoiada pelo Conselho Nacional de Seguridade Social encaminha, pela formação de uma Comissão Especial no Ministério já instalada para equacionar o estudo das atribuições da assistência social (SPOSATI, 2011, p. 63).

De acordo com Sposati (2011), em agosto de 1993 é enviado pelo presidente Itamar Franco, em regime de urgência, o projeto de lei para a Câmara Federal, que passa a tramitar com o número 4.100/1993. Nesse período, as organizações da categoria dos assistentes sociais¹⁵ se articularam e pressionaram a Câmara Federal para o sancionamento da lei:

As negociações, os debates sobre emendas ao texto constitucional geram um momento ímpar, que se torna conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social. No auditório da Câmara Federal é debatido artigo por artigo do projeto de lei entre representantes dos vários estados e dos movimentos pró-LOAS, com a presença de parlamentares, líderes do governo, emissários do ministro, e a deputada Fátima Pellaes, relatora do projeto de lei. Ali é fechado o texto básico (SPOSATI, 2011, p. 69).

Em 7 de dezembro de 1993 é finalmente aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, lei 8.742, que se torna o grande marco de regulamentação da política de assistência social no Brasil, e inova ao instituir eixos de ação “uma política de mínimos sociais e uma política de atendimento de necessidades básicas, universalizada para grupos particularmente vulneráveis da sociedade: crianças, jovens, idosos e deficientes, além de famílias pobres” (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009, p. 220).

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, artigo 1º).

¹⁵ “O CFESS, a ABEPSS, com a presença dos CRESS – à época CEFAS e CRAS – organizaram forças e constituíram uma comissão interlocutora composta por Laura Lemos Duarte, Carmelita Yazbek, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Rosângela Batistoni; Ana Lígia Gomes” (SPOSATI, 2011, p. 68).

Com a aprovação da LOAS buscamos identificar a concepção de *família* presente e compreendida nas entrelinhas da lei 8.742/1993, as mudanças legais que vieram com os anos, as possíveis mudanças de interpretações e entendimentos deste conceito.

Foram selecionadas três palavras e termos considerados expressivos para essa pesquisa:

- Familiar(es);
- Família(s); e
- Mulher “pobre”.

Vale ressaltar que o termo mulher se refere à mulher “pobre”.

A família é um conceito complexo de se definir pois, no decorrer da história, diversas foram as composições, concepções e arranjos familiares, carregado de influências ideológicas de cada período histórico:

Essa evolução da família medieval para a família do século XVII e para a família moderna durante muito tempo se limitou aos nobres, aos burgueses, aos artesãos e aos lavradores ricos. Ainda no século XIX, uma grande parte da população, a mais pobre e mais numerosa, vivia como famílias medievais, com as crianças afastadas da casa dos pais (ARIEËS, 1981, p. 189).

O entendimento que a família não é estática desnaturalizou a existência de um único “modelo” de família, o que proporcionou o vislumbamento de novos arranjos familiares:

permitiu questionar o tipo de organização patriarcal no qual o chefe de família tem o controle e decisão sobre os outros membros (Jelin, 2000).

A família, por sua vez, deixou de ser vista a priori como um lugar de felicidade (Mioto, 2001) e, também, passou a ser vista como um lugar de conflitos, tensões e abusos. Especialmente quando o processo de individuação e autonomia pessoal das mulheres e dos jovens minou o poder patriarcal e colocou a família como uma expressão marcante de escolhas individuais (JELIN, 2000, 2012 apud MARTINO, 2015, p. 97).

Quadro 1 - A Lei Orgânica de Assistência Social e o Eixo da Centralidade na Família

EIXO DE ANÁLISE: CENTRALIDADE NA FAMÍLIA			
DOCUMENTO ANALISADO: Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS			
TERMOS IDENTIFICADOS	Familiar/familiares	Família(s)	Mulher
LOAS/1993 (Vigente)	1	0	0
LOAS/1993 (Revogadas)	1	8	0
Alterações Lei 9.720, de 1998	1	0	0
LOAS lei 12.435/2011 (alterações)	4	20	0
Alterações Lei 13.014/2014	1	0	1
Alterações Lei 13.146/2015	2	0	0
Alterações Lei 13.714, de 2018	0	1	0
TOTAL (vigente)	9	21	1
TOTAL (vigentes e revogadas)	10	29	1

Fonte: A própria autora a partir dos dados coletados nas legislações (2019).

Em relação ao item “b”, em análise a LOAS, após a conjuntura de 2011, é notória a presença da terminologia família com a promulgação da lei 12.435/2011. Esta reforça o discurso e o papel central da família compreendendo a importância deste termo para a política da assistência social, na qual se expressará na matricialidade sociofamiliar, termo utilizado na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.

Destaca-se na LOAS, versão original de 1993, o artigo 20, que foi revogado posteriormente pela lei 12.435/2011:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. (Vide Decreto nº 1.330, de 1994) (Vide Decreto nº 1.744, de 1995) (Vide Decreto nº 6.214, de 2007) § 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes (BRASIL, 1993).

Nota-se que o conceito de família considerava a “unidade mononuclear”, e utilizava o mesmo entendimento da lei 8.213/1991 que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e outras providências. Este artigo da LOAS foi revogado pela lei 9.720/1998, que altera alguns artigos desta lei e, posteriormente é alterado novamente pela lei 12.435/2011, ficando com a seguinte redação:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 2011).

Todas as menções ao termo *família*, previstos na lei 12.435/2011 se devem, em especial à regulamentação do próprio Sistema Único de Assistência Social, que considera a família como uma unidade que deve ser protegida pelo Estado:

A assistência social tem por objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) a) a proteção à família, à maternidade,

à infância, à adolescência e à velhice; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 2011, artigo 2º).

A família terá destaque para a assistência social quando a matricialidade sociofamiliar é definida na PNAS como um eixo estruturante da política:

Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2004, p. 21).

Para Couto, Yazbek e Raichelis (2011) a matricialidade sociofamiliar se destaca na PNAS, “pois se desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeitos e sociedade” (p. 44), aspecto considerado polêmico pelas autoras, pois parte-se do pressuposto de um modelo de família, o que pode ser divergente nas definições conceituais, inclusive no “tipo de atenção” que deve ser fornecida.

O reforço da abordagem familiar no contexto das políticas sociais, tendência que se observa não apenas na assistência social, requer, portanto, cuidados redobrados para que não se produzam regressões conservadoras no trato com as famílias, nem se ampliem ainda mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres (CAPACITA SUAS, 2008, v.1, p. 59 apud COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 44)

De acordo com as autoras, mesmo diante das alterações dos arranjos e composições de famílias, nota-se “a permanência de velhos padrões e expectativas da família burguesa quanto ao seu funcionamento e desempenho de papéis paterno e materno,

independente do lugar social que ocupam na estrutura de classe sociais” (2011, p. 54-55). Em sequência a este raciocínio, destaca-se a única menção à palavra “mulher” na LOAS, presente na lei 13.014/2014, que inclui o artigo 40 na lei 8.742/1993:

Os benefícios monetários decorrentes do disposto nos arts. 22, 24-C e 25 desta Lei serão pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar, quando cabível (BRASIL, 2014, artigo 40).

Nota-se um salto temporal entre a primeira versão da LOAS, de 1993, e as alterações posteriores, como a lei 13.014 de 2014, que assegura às mulheres chefes de família, que sejam referenciadas como responsáveis pela unidade familiar, e que “preferencialmente” recebam os benefícios de transferência de renda. Ao “preferencialmente” referenciar às mulheres, constatamos uma atribuição pelos cuidados com os filhos remetendo a família patriarcal, na qual o homem é o “chefe” da família, e a mulher a “responsável” pelos cuidados domésticos e com os infantes,

Esse debate nos faz refletir em dois aspectos:

- à retomada da família patriarcal como predominante nos “modelos” das famílias brasileiras, remetendo a concepções conservadoras, nas quais a mulher é submetida e condicionada a realizar a prática dos cuidados com os membros da família, sendo ela chefiada por um homem;
- uma compreensão que diante deste cenário de grande parte das famílias pobres serem chefiadas por mulher, garantir que o mínimo de renda, advindo dos programas de transferência de renda, seja transferido para a mulher, buscando proporcionar um mínimo de autonomia, visando dar condições financeiras para a subsistência da família, sem necessariamente, haver um homem chefiando a casa.

De acordo com Yazbek:

O bem-estar social, direito inalienável de todo cidadão, sustentável, coletivo e universal, é colocado sob a responsabilidade dos

indivíduos e das famílias, **recaindo principalmente sobre a mulher a obrigação de administrar a família** com valores monetários insuficientes para aquisição da cesta básica. É essa lógica, que sustenta a prevalência dos programas de transferência de renda na América Latina e no Brasil, substituindo serviços por transferência monetária, tendo o **foco nas famílias pobres e extremamente pobres**, a quem é requerido o cumprimento de condicionalidades no campo da educação e da saúde (2016, p. 10, grifo nosso).

De acordo com Couto, Yazbek e Raichelis (2011) o SUAS coloca quatro questões de imprescindível importância ao se tratar da família na assistência social:

- “arranjos familiares diversos sempre foram características das famílias pobres” . Neste ponto a história nos mostrou que muitos trabalhadores sociais culpabilizavam as famílias com base em um “ideal” a ser atingido.
- a família atendida enquanto “grupo afetivo básico, capaz de oferecer a seus membros as condições fundamentais para seu desenvolvimento pleno”. Para que a família tenha as condições sociais básicas de realizar esse cuidado para com os seus, necessita de proteção do Estado.
- a terceira questão determina uma revisão/mudanças nas metodologias de atendimento às famílias. Neste aspecto, temos “um forte caráter moralista e disciplinador que intervém nas formas de pensar as famílias que devem ser eliminados do SUAS” .
- por fim, o quarto ponto, coletivizar as demandas das famílias, da singularidade da realidade de cada uma, para o coletivo do “pertencimento a uma classe social”
(COUTO, YAZBEK e RAICHELIS, 2011, p. 56-57).

Como já mencionado, inaugura-se na década de 2000 no Brasil as políticas de Transferência de Renda de âmbito federal, com ampliação dos serviços prestados no campo da proteção social visando às famílias mais pobres,

Em respeito à cartilha ideológica do neoliberalismo e do neoconservadorismo, o tipo de proteção social aceito, atualmente, pela Nova Direita, é o que se organiza em redes (*nets*), conhecido como redes de proteção social (*safety nets*). Nesse modelo, diferentes programas, benefícios e projetos são reunidos em torno de um mesmo agente coordenador – em geral, o Estado – que, por meio de parcerias com outros componentes da rede, oferece proteção social imediata a grupos, famílias e indivíduos em “situação de vulnerabilidade” (PEREIRA, 2013, p. 125).

No que se refere a impactos gerados pela assistência social nesse período, para Cardoso e Jaccoud “sua ampliação vem ocorrendo com resistências, em especial vis-à-vis as restrições orçamentárias” (2009, p. 228).

A centralidade conferida às ações focalizadas de transferência de renda para o combate direto à pobreza desperta uma atenção específica no campo da assistência social. Estes programas se assentam numa vertente distinta da representada pela LOAS, e ganharam importância por serem vistas como alternativas, e não como complementares, a uma política social associada aos objetivos garantir mínimos sociais (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009, p. 220).

A assistência social deixa de ser pensada e executada enquanto uma política universal de proteção social, considerada uma política direcionada somente para pobres.

Embora as normativas do Suas definam a família como foco de atenção da Política, esta instituição aparece nos Cras representada predominantemente, por mulheres em situação de pobreza. São as mulheres, portanto, que sintetizam a exclusão do acesso aos bens e serviços socialmente produzidos e a dificuldade de reprodução de necessidades básicas e dos problemas vivenciados pela família (ARAUJO et al., 2011, p. 102).

Há um descompasso entre a proteção social que a família deve receber do Estado e suas atribuições como responsável por seus

“doentes”, invertendo a lógica, deixando de ser “protegida” para “proteger”.

No momento em que a assistência social centraliza na família as ações desta política, é considerada um agente de proteção social como constata Teixeira:

A família tem “ressurgido” no contexto das políticas sociais “pós-ajuste” como agente de proteção social informal dos seus membros. Pode-se dizer que a tendência atual na esfera das políticas sociais e econômicas nacionais e internacionais é a de ressaltar a centralidade na família como objeto, sujeito e instrumento das políticas públicas (2015, p.211).

Essa inversão na compreensão do papel da família, contribui para a sua culpabilização, que ao serem identificadas como “agente de proteção social”, são cobradas pelos mesmos profissionais que operacionalizam as políticas sociais de proteção social.

Em países com sistemas de proteção social “subdesenvolvidos”, a família é parceira da rede de proteção social, não sendo novidade essa relação, “cabendo ao Estado a coordenação, o financiamento, a capacitação das famílias para o cuidado no domicílio e o oferecimento de serviços alternativos” (TEIXEIRA, 2015, p. 217).

Entende-se que as famílias são responsáveis pelos seus membros, independente se há vínculos familiares, ou rompimento dos mesmos.

No Brasil, muito se “cobra” das famílias, mas pouco se proporciona para que elas tenham de fato acesso a uma rede de serviços de qualidade, acometendo, em especial, as famílias mais empobrecidas, que geralmente são as mais fragilizadas por residirem em locais afastados e periféricos onde inexitem ou são precários os serviços:

Sem dúvida, é importantíssima a centralidade da família nas políticas sociais, mas na direção da inclusão social (e não de reforço de papéis clássicos, histórica e culturalmente divididos por gêneros)

e da oferta de uma rede intersetorial de serviços para atender suas necessidades e demandas que de fato possa garantir a vida familiar e evitar as rupturas e violações de direitos. Para isso, a política social deve ser desfamiliarizante ou familiar ativa, no sentido utilizado por Esping Andersen (1999), que desresponsabilizam o grupo familiar da função principal de responsável pela provisão de bem-estar aos seus (TEIXEIRA, 2015, p.218).

A autora complementa que, para desfamiliarizar, é preciso que o Estado ofereça de forma universal condições como “suporte, apoio, cuidados domiciliares e serviços alternativos diurnos para os membros dependentes, por idade, problemas de saúde, desemprego, falta de qualificação e para ocupação do tempo livre de idosos” (Ibid., p. 218-219), dentre outras formas de subsidiar as famílias no que trata a questão do cuidado.

O que temos é uma contradição dentro da política da assistência social, a qual diz-se “protetora”, mas culpabiliza “as famílias” e reproduz o familismo como se fosse a única alternativa e, na situação de risco, o Estado “desprotege”, intervindo e criminalizando a família.

Termo utilizado por Saraceno (1992) e Esping Andersen (1999) para tratarem da orientação das políticas sociais que responsabilizam as famílias por grande parte da proteção social, considerando o princípio de que o Estado só deve intervir quando elas não conseguem resolver os problemas. A consequência é um subdesenvolvido sistema de serviços para as famílias (TEIXEIRA, 2015, p. 219).

Entrelaçando com o pensamento conservador compreende-se que, no caso das famílias monoparentais pobres, chefiadas por mulheres, os conflitos e dificuldades em prover o básico, assim como os cuidados para com os filhos, necessitam de intervenções estatais que promovam a autonomia das famílias.

De acordo com Carloto (ANZORENA, 2010 apud 2015) há um certo reforço do papel doméstico das mulheres que fortalecem o estereótipo do feminino, afirmando “que o que define as mulheres-

mães-pobres como funcionais aos objetivos das políticas sociais é a naturalização de seu papel como cuidadora na esfera doméstica-familiar” (p. 180).

Para a autora, isso “as coloca como um dos setores mais prejudicados pelo modelo neoliberal excludente”, a ponto de a política social, enquanto política a serviço do Capital, interligar-se com o combate à pobreza e o “trabalho de cuidados na esfera doméstica-familiar” (Ibid., 2015, p. 180).

É importante ressaltar que o fato de exercer atividade remunerada não afeta as responsabilidades assumidas pelas mulheres com as atividades domésticas, apesar de reduzir a quantidade de horas dedicadas a elas. As mulheres ocupadas continuam se responsabilizando pelo trabalho doméstico não remunerado, o que leva à chamada dupla jornada. (FONTOURA, Natalia et al, 2017).

De acordo com as autoras (2018):

As mulheres trabalham em média 7,5 horas a mais que os homens por semana. Em 2015, a jornada total média das mulheres era de 53,6 horas, enquanto a dos homens era de 46,1 horas. Em relação às atividades não remuneradas, mais de 90% das mulheres declararam realizar atividades domésticas – proporção que se manteve quase inalterada ao longo de 20 anos, assim como a dos homens (em torno de 50%). Esses são alguns dos dados destacados no estudo Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça com base em séries históricas de 1995 a 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE. (FONTOURA, Natalia et al, 2017).

Nessas condições, o uso do tempo das mulheres direcionado para o cumprimento das exigências das condicionalidades do Programa Bolsa Família, torna-se imprescindível para a compreensão do tempo que resta para a realização das demais ações necessárias para a mulher superar os ciclos de pobreza, como se preparar e buscar autonomia econômica (trabalho remunerado

que vise a igualdade de oportunidades) (Ibid., p 195), ou ainda nas palavras da autora:

dar visibilidade e reconhecimento ao trabalho não pago das mulheres para sustentação de programas com claro viés familista como o PBF e como esse tempo usado pelas mulheres obstaculiza a construção de uma autonomia econômica e pessoal, condições essas fundamentais para o rompimento do ciclo geracional da pobreza (CARLOTO, 2015, p. 195).

Dessa forma, o familismo representa uma das expressões do neoconservadorismo e pode ser reproduzido diretamente pelos agentes profissionais responsáveis por sua execução, e indiretamente, pela sociedade, considerando a presença nas relações sociais do patriarcalismo, patrimonialismo, clientelismo, no trato das condições de pobreza, envolvendo as famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, e nas políticas sociais, como foi possível analisar neste capítulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidenciou-se que mesmo diante de intensas mudanças no campo econômico e político do Brasil, na passagem para o Regime Democrático, aprovação da Constituição Federal de 1988, nota-se que na prática, permaneceram muitos dos partidos políticos ligados a princípios conservadores, antidemocráticos e ditatoriais, que torna compreensível a morosidade na aprovação da LOAS, que somente será promulgada em 1993.

Dessa forma, evidenciamos aspectos conservadores na sociedade brasileira, arraigados nas relações sociais e políticas do país, nas quais podemos destacar a presença de políticos e de partidos conservadores.

Diante de tais constatações, podemos dizer que a Política da Assistência Social avançou em seus aspectos legais com a Constituição de 1988, mas sofreu resistências para sua efetivação.

Somente após uma “convivência” impulsionada por organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, a LOAS, sob forte participação dos assistentes sociais, efetivamente é aprovada em 07 de dezembro de 1993.

A LOAS (1993), elaborada e aprovada em um cenário complexo, inserida em uma conjuntura política contraditória com forte presença de concepções conservadoras (permanência de partidos conservadores e políticos da base do período da ditadura militar) e, num contexto econômico de crise do capital, fator este inerente ao Capitalismo, influenciou a configuração do SUAS.

De fato, a assistência social avançou nos aspectos teóricos e legais inovando no conceito de família na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, mas retrocedendo na execução da PNAS, ao reforçar e reproduzir o familismo, “responsabilizando” a família pelos cuidados com seus membros.

Em suma, a Política da Assistência Social está diretamente e constantemente ligada aos avanços e retrocessos do pensamento conservador, buscando universalizar o acesso às políticas sociais e romper com concepções familistas proporcionando condições para que as famílias sejam fortalecidas em sua capacidade protetiva, prevenindo condições de risco e vulnerabilidade social, sabendo que as políticas sociais no Brasil, em especial a assistência social, atuam de maneira focalizada com ações pontuais visando o enfrentamento da pobreza, algo contraditoriamente inerente ao Capitalismo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cleonice Correia (et al). **Implantação e implementação do sistema unico de assistência social (Suas) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco:** uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, Berenice Rojas (et al). O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento. 2ª ed. Cortez, São Paulo. 2011.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaksman. Rio de Janeiro: LTC, 1981. 196 p. Título original: *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*.

BERTOLOTO NUÑEZ, L. M.; ALMEIDA, L. P.; RIBEIRO, M. A. A.; CRUZ, M. J. R. **Uma análise crítica da lei orgânica da assistência social e do programa comunidade solidária**. 1999. Disponível em: <http://www.multitemas.ucdb.br/article/view/1164/1088> Acesso em 12 de fevereiro de 2020.

BIANCHI, Álvaro. **Neoconservadorismo, neoliberalismo e neofundamentalismo**. In. *Cult.* São Paulo, n. 219, p. 18-20, dezembro de 2016.

BRASIL. **Constituição da República do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm Acesso em: 17 de janeiro de 2019.

BRASIL. Lei 8742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf Acesso em: 17 de janeiro de 2019.

BRASIL. Lei 9.720, de 30 de novembro de 1998. **Dá nova redação a dispositivos da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9720.htm#art1 Acesso em: 15 de novembro de 2019.

BRASIL. Lei 12435, de 6 de julho de 2011. **Altera a lei 8742 de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Brasília, 2011.

BRASIL. Lei 13.014 de 21 de julho de 2014. **Altera as Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13014.htm#art1 Acesso em: 15 de novembro de 2019.

BRASIL. Lei 13.146 de 06 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm#art105 Acesso em: 16 de novembro de 2019.

BRASIL. Lei 13.714 de 24 de agosto de 2018. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e para assegurar o acesso das famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13714.htm#art1. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a revolução na França**. EDIPRO. São Paulo, 2014.

CARDOSO JR., José Celso e JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. JACCOUD, L. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. IPEA, Reimpressão, 2009.

CARLOTO, Cassia Maria. **Programa Bolsa Família, cuidados e o uso do tempo das mulheres**. In: MIOTO, Regina Celia Tamasso (et al). *Familismo direitos e cidadania: contradições da política social*. Cortez, São Paulo. 2015.

CHAVES, Helena Lucio Augusto. **Operacionalização da Análise de Discurso na Investigação Social: um exemplo de percurso metodológico**. *Investigação Qualitativa em Ciências Sociais*, v.3, p. 490-497. 2016.

CONSERVADORISMO. In: **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Editado por William Outhwaite, Tom Bottomore; com a consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alain Touraine;

editoria da versão brasileira, Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos; tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

COUTINHO, João Pereira. **As ideias conservadoras**: Explicadas a revolucionários e reacionários. Três Estrelas. São Paulo. 2014.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A política nacional de assistência social e o SUAS**: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas (et al). O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento. 2ª ed. Cortez, São Paulo. 2011.

FONTOURA, Natalia et al. Estudos mostra desigualdades de gênero e raça no Brasil em 20 anos. 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_acymailing&ctrl=archive&task=view&listid=10- Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

FAGNANI, Eduardo. **Política social e pactos conservadores no Brasil**: 1964/92. Economia e Sociedade, Campinas. P. 183-238, jun. 1997.

FERREIRA, Gabriela Nunes; BOTELHO, André. **Revendo o pensamento conservador**. In: FERREIRA, Gabriela Nunes. BOTELHO, André. (orgs.) Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2010.

JUNIOR, Gildásio Santana; SANTOS, Leandro Tavares dos. **O banco mundial e as políticas de combate à pobreza na América Latina**: uma análise dos relatórios de 1990, 2000 e 2006. Caderno de Ciências Sociais Aplicadas. n 14. Vitória da Conquista – BA. P. 205-225. 2013.

MARTINO, Mónica de. **Programas de transferências condicionadas, famílias e gênero**: aproximações a alguns dilemas e desencontros. In: MIOTO, Regina Celia Tamasso (et al). Familismo direitos e cidadania: contradições da política social. São Paulo. Cortez, 2015

NETTO, Leila Escorsim. **O conservadorismo clássico**: elementos de caracterização e crítica. Cortez. São Paulo, 2011.

NISBET, Robert. **O conservadorismo**. Editorial Estampa. Lisboa, 1987.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. 307 páginas. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília/UnB. Brasília. 2013.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social**: temas e questões. Cortez. 3. ed. CNPq. São Paulo. 2011.

PEREIRA, João Marcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. Disponível desde 07 de julho de 2018 em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2018.v23n7/2187-2196/pt>. Acesso em: 22 de janeiro de 2020.

Quem foi Russell Kirk? **Portal conservador**. Disponível em: <https://portalconservador.com/quem-foi-russell-kirk/>. Acesso em: 16 de abril de 2019.

RICUPERO, Bernardo. **O conservadorismo difícil**. In: FERREIRA, Gabriela Nunes. BOTELHO, André. (orgs.) Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2010.

ROMANO, Roberto. **O pensamento conservador**. Revista de Sociologia e Política. Nº 3. UNICAMP. 1994.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. **O conservadorismo moderno**: esboço para uma aproximação. In. Revista Serviço Social e Sociedade. n 122. São Paulo. Abril/junho. 2015.

_____. **Tendências ideológicas do conservadorismo**. 2016. 304 páginas. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Recife. 2016.

SPOSATI, Aldaíza. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social.** In: MIOTO, Regina Celia Tamasso (et al). Familismo direitos e cidadania: contradições da política social. São Paulo. Cortez, 2015.

VARES, Sidnei Ferreira de. **Conservadorismo e atualidade.** Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2016, p. 259-264.

YAZBEK, Maria Carmelita. **O desafio da defesa das políticas públicas para o serviço social.** In: Revista Argumentum, vol. 8, n.1. Vitória – ES, jan./abr. 2016. Pg. 6-13. DOI: <http://dx.doi.org/10.18315/argumentum.v8i1.12139>

PARTE II

ASPECTOS CENTRAIS QUE NORTEAM A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

3

A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DA PERSPECTIVA FEDERALISTA

Ana Cláudia Vieira Martins

O que se pretende neste capítulo é discorrer sobre a gestão da política de assistência social sob a luz do federalismo brasileiro. Mas, primeiro contextualiza-se que este capítulo partiu de fragmentos da pesquisa realizada no mestrado intitulada “PARTICULARIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO: a municipalização da gestão da política de assistência social em municípios de pequeno porte 1 na região da AMEPAR” que teve como fio condutor problematizar sobre a municipalização da política de assistência social no âmbito dos municípios denominados de pequeno porte 1¹ da região da Amepar-Pr².

O anseio sobre o tema parte da inquietação permanente da autora e da certeza de que a pesquisa ocupa um espaço cada vez mais relevante na vida e na formação acadêmica, como descreve Leal (2002). Não por acaso é necessário cada vez mais se debruçar sobre um tema e tentar, através de múltiplas aproximações,

¹ Municípios pequeno porte 1: com população até 20 mil habitantes – PNAS 2004/2012.

² A AMEPAR é uma das 18 associações intermunicipais existentes no estado do Paraná, criada em 1973, atualmente é constituída por 22 municípios. As Associações Intermunicipais formam grupos de municípios com participação de atores públicos que procuram o aparato da organização de grupos de cooperação, articulação de parcerias entre os municípios das regiões próximas, na busca de qualidade na gestão dos serviços prestados e na resolução, conjunta, de problemas orçamentários. São organizações importantes no planejamento estratégico para o desenvolvimento local e regional. Atua diretamente na tomada de decisão e exerce papel de articuladora política (CAMPOS *et al.*, 2018, p. 2).

decifrar seus caminhos, um exercício que se dispõe a refletir sobre o reconstruir do saber e do fazer.

Durante a trajetória profissional a gestão sempre esteve presente, primeiro fazendo a gestão local do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em território delimitado, atuando no equipamento denominado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) no município de Londrina; na sequência participando de um Programa do Estado do Paraná, intitulado Programa Atitude, vinculado à extinta Secretaria de Estado da Criança e Juventude (SECJ), este programa atuava no enfrentamento às questões de violência infantojuvenil. Nesse espaço sócio-ocupacional a gestão presumia a própria construção coletiva do trabalho em equipe multidisciplinar, e por fim, a vivência como gestora da política de assistência social (Secretária Municipal da Assistência Social) no período compreendido de 2011 a 2015, em município intitulado, segundo a PNAS, como de pequeno porte ³.

Essa última experiência só aprofundou a inquietude quanto à descentralização das políticas sociais nos territórios brasileiros, as inúmeras dificuldades vivenciadas na gestão de uma política social em um município de pequeno porte 2 e o compartilhamento das dificuldades com outros municípios de mesmo porte e em especial, de porte ainda menor (no caso pequeno porte 1); levaram a vivenciar as dificuldades e as estratégias sobre o conjunto de requisições postas aos municípios a partir da Constituição Federal de 1988.

Essa trajetória foi determinante na construção do problema de pesquisa. Assim, compreender as profundas alterações político-institucionais trazidas para a gestão de políticas sociais nos diferentes municípios brasileiros pós Constituição Federal de 1988, o que exigiu uma nova organização administrativa, com novas requisições e, assim, identificar como elas se materializam a partir da municipalização da gestão da política de assistência social, e que

³ Municípios Pequeno Porte 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes – PNAS 2004/2012.

para essa política, se intensifica a partir da constituição do Suas nos municípios de pequeno porte 1 pertencentes a Amepar-PR. Complementar a este questionamento, outros foram surgindo e delineando a construção do objeto de estudo: “a municipalização da gestão da política de assistência social pós-redemocratização e intensificada pelo Suas, nos municípios de pequeno porte 1 pertencentes à Amepar-PR”.

Contudo, os limites impostos a um capítulo não permitem o aprofundamento do tema. Desse modo, nesse trabalho nossa prerrogativa é demonstrar e capitanear particularidades do federalismo brasileiro, mesmo que de forma abreviada contextualizar sua própria história, seguido da demonstração da base legal da municipalização que é determinante para a configuração desse pacto federalista. E, por fim, refletir sobre a municipalização da política de assistência social a partir do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

APROXIMAÇÕES AO CONCEITO DE FEDERALISMO

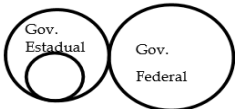
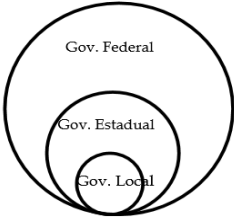
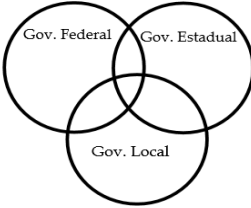
Partindo da premissa de que o federalismo advém de modelos norte americanos e europeus, indicamos, segundo Maluf (1998, p. 167), que “[...] o federalismo, como forma de Estado moderno que hoje o é, encontra seu marco inicial no texto da Constituição Federal dos Estados Unidos da América, datada de 1787”. O autor irá ressaltar que o federalismo é o sistema mais compatível com a democracia. Para Franzese (2010) há diferentes abordagens sobre o tema federalismo, imputando que a literatura reconhece que, na maioria das vezes, as definições variam de acordo com o objeto empírico de análise. “Isto é, cada autor dá origem a uma abordagem de federalismo que alcance maior poder explicativo sobre o caso ao qual dedicará sua pesquisa” (p. 26).

Na tentativa de ilustrar as possibilidades recorrentes do federalismo utiliza-se Wright (1988). Para este autor as relações intergovernamentais perpassam também a dimensão humana do compartilhamento, ou seja, considerando que as federações

contam, necessariamente, com um grau relevante de compartilhamento entre as esferas de governo, surgem os estudos de relações intergovernamentais, que para Wright (1988 apud FRANZESE, 2010) são relações que se concentram para além da dimensão constitucional-legal, envolvendo ainda, relações de trabalho que se estabelecem no cotidiano dos governos.

Para Elazar (1987), seria esse o padrão de relações intergovernamentais típico das federações que estabelecem o federalismo cooperativo⁴: uma relação de constante negociação entre esferas de governo, como demonstrado na figura 1:

Figura 1 - Modelos de relação nacional, estadual e local

Autoridade Coordenada ¹⁷	Autoridade Inclusiva	Autoridade Superposta
		
Relacionamento: independente	Relacionamento: dependente	Relacionamento: interdependente
Padrão de autoridade: autonomia	Padrão de autoridade: hierarquia	Padrão de autoridade: negociação/ barganha

Fonte: Wright (1988 apud FRANZESE, 2010 p. 62)

Embora a figura 1 demonstre configurações quanto à modelos, suas formas de relação e seu padrão de autoridade, permitindo um leque de observações, esse estudo se restringe a demonstrar visualmente o modelo que representa o federalismo na realidade

4 O modelo de federalismo cooperativo se caracteriza pela descentralização de poder, autonomia político-administrativa dos entes federados e distribuição de competências *comuns e concorrentes* entre os entes federativos. Para Franzese (2010) a teoria do federalismo cooperativo proposta por Elazar opõe-se ao federalismo dual. Isto é, afirma à necessária interação entre as esferas de governo em uma federação. O modelo cooperativo de federalismo, este utilizado pela literatura comparada para qualificar a forma pela qual as federações lidam com as políticas públicas compartilhadas, opõe-se ao modelo competitivo de federalismo.

brasileira, mesmo a figura não se reportando ao Brasil, mas, podemos destacar elementos do federalismo brasileiro na representação da segunda e terceira coluna, a autoridade inclusiva⁵ e a autoridade superposta⁶.

Pensando na ideia de pacto, Elazar (1987) vai eleger como protagonista os membros constituintes da federação, fazendo com que a teoria do federalismo como pacto subsidie estudos cujo foco esteja na interação entre os entes federativos, ou seja, nas relações intergovernamentais. Para o autor, as características definidoras do federalismo estão na estrutura institucional não-centralizada, com difusão de poderes entre os diferentes centros “cuja existência e autoridade são garantidas por uma Constituição” (ELAZAR, 1987 apud FRANZESE, 2010, p. 34). E, esse é um elemento que impacta na constituição das políticas sociais do Brasil, enquanto “Sistemas”, envolvendo uma gestão intergovernamental, particularizando, nesse caso, para a política de assistência social, ou Sistema Único de Assistência Social – Suas.

Essa relação entre as autoridades inclusiva e superposta, permite compreender as possibilidades imputadas ao federalismo, e para efeito desse estudo é importante diferenciar o que autores como Grodzins e Elazar vão apontar como federalismo competitivo e cooperativo porque,

⁵ Por autoridade inclusiva há contato entre as esferas de governo, mas quem governa de fato é o governo federal. Esse padrão tende a ser observado nos casos em que há regulação federal sobre assuntos de competência comum, ou exclusiva dos estados. Os repasses de recursos federais aos governos subnacionais, transformam os estados em uma espécie de “distrito administrativo” do nível central de governo na implementação de políticas públicas, onde o governo estadual perde poder e o governo federal ganha. Esse modelo para Grodzins e Elazar pode ser denominado de federalismo coercitivo (FRANZESE, 2010, p. 61).

⁶ Por autoridade superposta, entende-se que prevalece uma relação de interdependência entre as esferas governamentais. Isto é, a maioria das áreas de atuação dos governos envolve compartilhamento e a possibilidade de dominação de uma jurisdição pela outra é muito reduzida. Nesse padrão, a autoridade é baseada na negociação (FRANZESE, 2010, p. 61).

[...] segundo a literatura comparada que discute a relação entre federalismo e políticas públicas, dependendo do modelo de federalismo vigente – mais propício à competição ou à cooperação – será, respectivamente, mais difícil ou mais fácil a expansão dos Estados de Bem-Estar Social em cada país. Por outro lado, a mesma literatura registra que, não apenas o modelo de federalismo interfere nas políticas sociais, como também as políticas sociais podem transformar o modelo federativo, ou seja, trata-se de uma relação de reciprocidade que se desenvolve ao longo do tempo (FRANZESE, 2010 p. 22).

O que a autora está apontando é que nesse sentido “[...] o federalismo é uma combinação de disposições constitucionais, normas infraconstitucionais e relações intergovernamentais, a compor um arranjo dinâmico” (p. 36), determinado pelas particularidades políticas, econômicas e sociais de cada país.

Souza (2008) trará que o federalismo cooperativo é responsável pela imagem de um sucesso quanto ao arranjo federativo. Na análise de Grodzins e Elazar esse modelo requer constante equilíbrio entre dois princípios – autonomia e interdependência e sob esse aspecto Souza (2008) e Franzese (2010) referem que esse “constante equilíbrio” não se verificaria no cotidiano das federações.

Nessa concepção as Constituições, elaboradas em diferentes nações, instituem o federalismo e a democracia de uma dada nação e essas são documentos essenciais à formalização do pacto federativo. Para Elazar, a Constituição garante que a federação se mantenha em bases não-centralizadas, formalizando o pacto e a coexistência de diferentes centros de poder dentro de uma mesma nação, e isso vai ao encontro com o caso brasileiro.

Souza (2008) reafirma, o que já é possível observar, que há diferentes interpretações quanto ao significado de federalismo e ele está longe de obter consenso. Mas a autora aborda que no campo teórico há os que o consideram como uma forma superior de governo e outros que o concebem como doutrina. A autora, ainda refaz um segundo apontamento trazendo a reflexão que “o federalismo enquanto sistema antecede sua própria teorização, o

que o distingue das demais teorias formuladas pelos clássicos sobre o mundo social, político e econômico” (SOUZA, 2008, p. 27). É fato que primeiro o federalismo se constituiu enquanto fenômeno para depois se teorizar sobre ele.

Outro elemento importante ressaltado pela autora está no que ela denomina de “[...] caráter instável, mutante e experimental dos arranjos federativos, o que, em princípio, contradiz à lógica da estabilidade das instituições, principalmente das regras constitucionais” (p. 28). Assim, qualquer linha teórica seguida para compreender o federalismo, na concepção da autora, encontrará apenas um elemento de consenso, o seu caráter mutante, no qual incorre muitas variáveis, em especial econômicas e políticas, todas elas permeadas por diversos interesses a depender do contexto sócio histórico inserido.

Entretanto, nas interpretações do fenômeno federalismo, buscou-se uma aproximação das teorias mais utilizadas, assim recorre-se ao trabalho de Souza (2008), no qual a autora menciona quatro principais abordagens, sendo: a) **Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas**, essa abordagem trata como um sistema em que a distribuição da atividade política e econômica é espacialmente descentralizada no interior de um território nacional; b) **Federalismo e democracia** para uns chamado de federalismo “por permissão” (*statutory federalism*), ou seja, o federalismo derivado de um corpo de princípios e regras, que produziria flexibilização dos papéis dos entes federativos dentro dos programas governamentais, com o objetivo de, inclusive, dar conta do caráter mutável das federações; c) **Federações e federalismos** a lógica das federações é o federalismo, que é a percepção ideológica do que deve acontecer após a federalização; d) **Federalismo como pacto, seria a combinação**, via pacto ou aliança, do princípio da unidade com o princípio da autonomia interna. Apesar das abordagens

ressaltadas pela autora, nesse estudo, deter-se-á com a discussão do federalismo como pacto⁷.

A saber o federalismo, nessa perspectiva, (de pactos) não decorre de um contrato entre decisores individuais, como nos Estados unitários, mas entre governos soberanos (SOUZA, 2008, p. 32), assim a autora aponta:

Se essa conceituação traz enormes contribuições e captura um dos elementos importantes do sistema federativo, qual seja, regras partilhadas entre os governos constitutivos que convivem com regras próprias de cada nível de governo; por outro lado, ao enfatizar as interações entre entidades coletivas abstratas, ou seja, os estados, seja o nacional ou as esferas subnacionais, obscurece as divisões políticas e os conflitos no interior dessas entidades.

Aprofundando a compreensão, a autora traz como referência Elazar (1991) que apresenta o federalismo como um pacto com “regras próprias e regras partilhadas” referindo-se a um acordo, “um pacto”, que articula o princípio da unidade com o princípio da autonomia interna.

Segundo Lassance (2012) ante consensos e dissensos, o federalismo condensa a distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, o grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e os mecanismos de coordenação e incentivo das competências comuns. Imbuídos dessa compreensão, se entende que o Brasil requer um olhar mais atento, face às suas particularidades.

PARTICULARIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO.

O elemento de destaque que se traz para esse tópico é que a Constituição Federativa do Brasil ou República Federativa do

⁷ Para aprofundar as abordagens vide Souza, Celina. Federalismo: **Teorias e Conceitos Revisitados**. BIB, São Paulo, n° 65, 1º semestre de 2008, p. 27-48.

Brasil, inspira-se no modelo norte-americano, mas o caso brasileiro carrega particularidades, pois é singular, ou seja, único.

Essa particularidade, está em que o Brasil considera os municípios como um ente federado, o que na concepção de Dallari (1998) trouxe elementos que complexificam as próprias relações, uma vez que por Estado federal, aqui, significa dizer que, é aquele que conjuga vários centros de poder político autônomo, sendo um ente principal detentor de soberania e outros entes a ele vinculados, que possuem autonomia.

Portanto, a concepção de Estado federal envolve, sobretudo, o pressuposto de haver regiões dotadas de autonomia num mesmo país, autonomia esta outorgada pelo texto constitucional. A capacidade de um ente ser autônomo implica a competência do poder político de editar suas próprias leis, podendo aplicá-las mediante seus representantes políticos e demais autoridades locais. Ainda, essa autonomia vai além, abrangendo aspectos políticos, administrativos, normativos e financeiros. No Brasil, foi estabelecida constitucionalmente a descentralização do poder político ao serem repartidas atribuições e incluindo nesse arranjo, os municípios além dos estados e União.

Como aponta Bonavides (2003), a autonomia dos municípios é uma característica genuína da organização federativa do Brasil, da qual não se tem conhecimento em nenhuma outra nação. Portanto, os pactos federativos a que se tem conhecimento, excetuando o Brasil, dizem respeito a União e estados, sendo esse elemento importante e que vai de acordo com o discutido na seção anterior, sobre as variáveis na interpretação do federalismo. O caso brasileiro sem dúvida é uma variável já que, apesar de se inspirar no modelo norte-americano, se particularizou.

A Constituição Federal de 1988⁸ representou um marco importante na redefinição do pacto federativo brasileiro por trazer uma série de regras que inovam a ordem institucional nacional. Duas

⁸ Mas, torna-se relevante esclarecer que a partir da 2ª Constituição brasileira, datada de 1891, todas definem o Estado Brasileiro como República Federativa.

características são particularmente relevantes para a definição de um novo padrão de relações intergovernamentais no país: 1) uma forte diretriz pró-descentralização e 2) um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo.

Essas duas condições propostas na Constituição Federal de 1988, para Franzese (2010), não definiu claramente o modelo de federalismo brasileiro, quer seja competitivo ou cooperativo.

Ao desenhar uma federação descentralizada, o texto segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos. Esse padrão híbrido, aliado a um contexto de crise fiscal federal, trouxe para as políticas públicas características e dilemas tanto de federações competitivas, quanto cooperativas (FRANZESE, 2010, p. 89),

Esta dualidade indicada traz consequências que complexificam a atuação dos pactos tratados no interior do Estado e expressam um misto entre descentralização e reponsabilidades compartilhadas. Pensar esse arranjo ainda requer concebê-lo através do sistema político de um dado país, que no caso brasileiro, como bem descreve Souza (2008):

[...] o sistema político - que combina presidencialismo, federalismo e representação proporcional com lista aberta — tem sido apontado por muitos, em especial pelos chamados brasilianistas, como uma combinação explosiva que bloqueia a governabilidade, ou seja, que impossibilita a aprovação da agenda do governo federal (AMES, 2001; MAINWARING, 1999), seja pelo veto, seja pelos altos custos. Alguns desses analistas vão mais além, afirmando que tal combinação dificulta a consolidação democrática no Brasil (AMES, 2001; STEPAN, 1999 apud SOUZA, 2008, p. 28).

Portanto, no federalismo brasileiro, a forma de governo adotada é o presidencialismo, que se apresenta como um sistema que consagra a soberania da vontade popular, ao mesmo tempo

que pode ser considerado um mecanismo de governo que impede a concentração do Poder, tendo na figura do Presidente da República, o chefe do Estado, do Governo e da Administração Pública, denominado como Poder Executivo, que divide o Poder com os Poderes Legislativo e Judiciário, a isto, denota-se o impedimento da concentração do poder.

Mas, dentro da discussão da governabilidade no presidencialismo brasileiro, a estrutura federativa tem sido debatida como um complicador. Pois, considerando a separação de poderes típica do presidencialismo, do pluripartidarismo e do sistema eleitoral proporcional⁹ para os cargos do Legislativo, o federalismo tem sido considerado como uma característica institucional produtora de pontos de veto e obstáculos à governabilidade no país.

Isto é tão marcante no caso brasileiro que Stepan (1999) esboçou “[...] entre os principais sistemas federativos do mundo, somente o Brasil tem condições potenciais para fazer obstrução à maioria democrática no plano federal” (STEPAN, 1999, p. 11), portanto um elemento importante quando se pensa na capacidade dos municípios.

Dito isso, corroborando com os apontamentos de Souza (2008), Silva (1997) já afirmava que:

⁹ O sistema eleitoral proporcional tem a propositura de viabilizar a representação dos setores minoritários da sociedade nos parlamentos. Assim, ele define quem ocupará as vagas nos legislativos federal, estadual e municipal - a única exceção é o Senado, onde os senadores são eleitos pelo sistema majoritário, assim como os governadores e o presidente da República. O principal instrumento do sistema proporcional é o chamado quociente eleitoral. Esse mecanismo define os partidos e/ou coligações que ocuparão as vagas em disputa nos cargos de deputado federal, estadual e vereador. O quociente eleitoral é determinado dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de vagas a preencher em cada circunscrição eleitoral. Contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias, vide Lei nº 9.504/97, art. 5º.

A federação brasileira **não** se constitui como resultado de um processo de estabilização das relações de poder entre unidades subnacionais - relativamente homogêneas e politicamente equipotentes – que se unem através de um governo nacional. No Brasil, o governo nacional precede as instâncias subnacionais e, num movimento contínuo e célere de centralização, define, em menos de cinquenta anos, os rumos do desenvolvimento e o papel dessas instâncias (SILVA, 1997, p. 351, **grifo nosso**).

Ou seja, o autor está apontando que as bases socioeconômicas e políticas constituídas no Brasil são extremamente heterogêneas, o que favorece uma infinidade de acordos e alianças igualmente variáveis,

[...] a soldagem ou o amálgama de interesses obtido a partir de unidades tão heterogêneas sempre foi conseguido pela ação do governo central, via manejo de fundos públicos¹⁰, através de mecanismos particulares e da definição, entre outras, das regras de atuação político-partidária e político-eleitoral (SILVA, 1997, p. 351).

Outro elemento importante a se destacar quanto à concepção de federalismo, está, em modo geral, ele se constituir como forma de governo baseado em três premissas, a saber: proteção à ameaça militar, referindo à proteção do território; questões econômicas viabilizando a unificação do mercado; e por razões políticas. E, sobre política

[...] ninguém enfatizou a importância da competição política para o federalismo como Riker. Para ele, o federalismo é um fenômeno político e a questão central da teoria é identificar como as instituições

¹⁰ Por fundo público utilizamos a compreensão dada por Salvador (2010, 2012, 2014) O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Uma das principais formas da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida.

moldam a competição política e criam incentivos para que as elites políticas apoiem ou rejeitem o federalismo (RIKER, 1964 e 1975 apud SOUZA, 2008 p. 30).

Riker quando aborda a questão, parte de um governo federal forte capaz de implementar o que chama de “barganha federativa”. Há contudo, por parte do autor, uma desconfiança e até descrença nas instituições federativas, o que para Souza (2008) constitui-se um paradoxo, visto que Riker é considerado o maior teórico sobre o tema. Esse pensamento é determinante para compreender como o Estado brasileiro, enquanto federação, se forja e para efeito desse estudo é a base para compreender a importância de se constituir o Estado partícipe da forma federada, que para a autora trata-se de “[...] um sistema em que a distribuição da atividade política e econômica é espacialmente descentralizada no interior de um território nacional” (SOUZA, 2008, p. 29).

Assim, se considerando o federalismo como um pacto forte o suficiente para implementar a “barganha federativa” apontada por Riker, é possível reconhecer que o sistema carrega a marca da divisão territorial de autoridade e de governo que busca apresentar o federalismo como uma situação de equilíbrio entre forças opostas, o que para Souza transcreve como: “união versus autonomia, centralização versus descentralização e a regra da maioria para preservar a unidade versus direitos das minorias para preservar a diversidade” (SOUZA, 2008, p.32), o que traria benefícios no caso brasileiro, que detém uma extensa área territorial, que carrega diversidades e particularidades e que constitui um fato importante para a sustentação da descentralização presente na Constituição Federal de 1988.

Essa perspectiva transcrita por Souza, está ancorada em Willian Riker, sendo apontado pela autora como um pioneiro ao analisar o federalismo como um fenômeno eminentemente político, diferenciando-se da visão jurídica predominante até então.

Particularizando o Brasil, autores como Coutinho, Martins, Lessa (2014), apontam que no país, vive-se nos entes federados uma

relação de independência dependente, fazendo menção a que os estados, distrito federal e municípios possuem sim, uma independência política que lhes respalda certa autonomia, porém há uma dependência econômica, fazendo menção a dependência fiscal da União. Essa relação intrínseca estabelecida com a União é um elemento determinante para a pactuação de modelos propostos pelo ente federal.

Sobre isso, reflete-se que a relação intrínseca entre autonomia e interdependência deve ser observada como uma ideia de constante movimento. Isso significa que as relações intergovernamentais vivenciadas no interior do centro de poder estão em constante movimento, arranjando e rearranjando parcerias, sem que estes percam seu status de ente autônomo, a despeito das diversas interações que ocorrem no interior de um Estado federado.

Complementar a esse debate Arretche (2000) vai apontar que no estabelecimento das regras constitucionais que visam normatizar e distribuir as competências entre os níveis de governo, elas (regras) podem em um dado momento incentivar a transferências de atribuições, ou “inversamente, não criar nenhum incentivo para tal, favorecendo assim a distribuição prévia de atribuições” (ARRETCHÉ, 2000, p. 31).

Para OUTHWAITE, BOTTOMORE (1996, p. 304) “[...] o federalismo então se torna uma teoria geral de sociedades complexas, e não simplesmente um conjunto escolhido de instituições”. Os autores fazem menção aos escritos de Harold Laski (1925) em que o autor afirma “que todo poder é federal”.

O que se leva a concluir que a dependência econômica vivida por uma parcela significativa de municípios brasileiros deixa a sua autonomia política em segundo plano, favorecendo assim as barganhas políticas ou o ostracismo naquele dado período, o que é muito grave e está na contramão de um pacto federativo. É fato que a autonomia dos entes federados está posta, a exemplo, Arretche (2000) ressalva que nada impede (salvo os dispositivos constitucionais) que os estados e municípios implementem

programas sociais com a maior diversidade, mas na prática não é isso que via de regra se encontra.

Para Franzese (2010) ao desenhar uma federação descentralizada, o texto constitucional segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos. Esse padrão híbrido, aliado a um contexto de crise fiscal federal, trouxe para as políticas públicas características e dilemas tanto de federações competitivas, quanto às de federações cooperativas, comprovando que a Constituição Federal de 1988 foi um arranjo de interesses. Dentre vários eventos mal resolvidos têm-se o pacto federalista.

Entendendo que a república do Brasil, se constitui federativa, e, portanto, governa com a prerrogativa da divisão de poderes, deter-se-á com a atenção para a organização do Estado brasileiro, ou melhor dizendo, a forma de organizar o Estado visando gerir a economia e apresentando as práticas administrativas por ele utilizadas,

Juntamente com o presidencialismo, o federalismo é instituição central do Estado brasileiro. Responsável por um significativo conjunto de regras formais e informais, cujas múltiplas combinações marcaram a construção e a transformação do Estado brasileiro ao longo de sua República, o federalismo representa o que se pode denominar de matriz vertical do Estado, enquanto o presidencialismo é a matriz horizontal. Enquanto instituição, o federalismo está condensado na distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, no grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e nos mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns (LASSANCE, 2012, p. 23).

A saber, a organização administrativa no Brasil, segundo IBGE¹¹ 2010 é composta por 5598 unidades, sendo 1 Governo da União ou o

¹¹ IBGE é a sigla do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, uma organização pública responsável pelos levantamentos e gerenciamentos dos dados e

Governo Federal; 1 Distrito Federal com 1 Governador; 26 estados, cada um com seu governo regional; 5570 municípios, cada qual com seu arranjo institucional, ou seja, o poder executivo local, através de uma Prefeitura e poder legislativo manifestado em sua Câmara Municipal. Esse desenho, por si só, já permite a compreensão da alta diversidade entre si e sob várias outras dimensões.

Para Sposati (2015) é preciso considerar uma gama avultada de variáveis,

As dimensões territoriais e populacionais do Estado brasileiro, somadas às suas diversidades regionais climáticas, ambientais, histórico-culturais mostram-se desafiadoras e, até mesmo, pouco amigáveis ao formato de gestão federativa que ignora a particularidade histórico-cultural. A prevalência do princípio da isonomia, aplicado como meio para atingir a igualdade, segue sendo interpretado como opção pela homogeneidade. Para alguns, só a planura da homogeneidade é que garante o direito que torna um igual ao outro. Esse entendimento trata a dimensão cultural, histórico e geográfica e o assentamento dos povos, como acessórios dispensáveis sem compreender o que é, exatamente, essa singularidade histórica que fomenta a identidade e a solidariedade que se mobilizam em forças sociais a compor a história democrática e republicana de cada ente federativo (SPOSATI, 2015, p. 51).

A autora adverte para que seja percebido determinantes que forjaram o traçado de grandes proporções que o Brasil constituiu ao longo de sua história e que reverbera na forma de desempenhar a gestão pública em seus diferentes modelos, que a literatura apresenta como: sendo o patrimonialista, o burocrático e o gerencial¹², e, todos esses modelos de alguma forma buscaram responder aos pleitos de seu tempo.

estatísticas brasileiras, sendo o principal provedor de dados e informações do País. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>.

¹² Entendendo por modelo patrimonialista aquele em que a esfera política e econômica se confundia, buscava-se o *poder político* na posse de um “patrimônio”, ou no controle de fonte de riqueza, como traz Paula (2005) muito mais um bem a

Assim, considerando que a política de assistência e as demais políticas públicas brasileiras são regidas por um extenso conjunto de normas-jurídicas, utiliza-se documentos que norteiam a operacionalização desta política nos três níveis de governo, atentando particularmente para o nível municipal.

FEDERALISMO BRASILEIRO E O SEU REBATIMENTO NA ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Importante destacar que a pesquisa documental originária da construção da dissertação esclarecida anteriormente, está pautada num arcabouço de documentos que julgou-se de extrema relevância para a compreensão da gestão do Suas, em sua estruturação e implementação. Contudo, o excesso de normativas e os limites deste capítulo obrigam-nos a priorizar documentos considerados centrais, dentre eles destaca-se as Normas Operacionais Básicas, os Planos Decenais de Assistência Social e parte das Resoluções da Comissão Intergestores Tripartite - CIT. Estas pareceram de maior relevância em razão dessa instância ter o papel central de pactuar a gestão dessa política, o que vem ao encontro a proposta aqui estabelecida.

Quando se pensa sobre a trajetória da assistência social no Brasil não se pode descolar que historicamente ela se constituiu em uma expressão de dualidade na proteção social¹³ da sociedade

ser explorado do que uma estrutura funcional ao interesse público. Por modelo burocrático aquele desenvolvido em um Estado intervencionista que seguia exclusivamente a razão instrumental (Keinert, 2000) e por modelo gerencial aquele identificado com modernas técnicas de gestão, descentralizado e centrado no aumento da eficiência e da produtividade. (Keinert, 2000).

¹³ A compreensão de proteção social que permeia esse trabalho considera que por proteção social há diferentes matrizes teóricas e ideológicas, entretanto (PEREIRA, 2016, p. 14) vai afirmar que é no seio do capitalismo que se observa maior riqueza de variações, multidireções, reestruturações e hibridismos na práxis da proteção social, em função dos diferentes níveis de pressões contraditórias a que essa proteção está sujeita, no tempo e no espaço, e de diferentes valores, ideias e teorias que encobrem a sua real finalidade e competem entre si. Portanto, nessa

capitalista como aponta Fontenele (2016). Esta dualidade, segundo a autora, diz respeito ao quanto a política de assistência social está permeada pelas contradições do modo de produção capitalista, sendo por um lado uma política pública atendendo às necessidades impostas pelo capital na reprodução social e por outro voltada a dar respostas, principalmente, às necessidades de subsistência dos chamados grupos vulneráveis, “considerados cidadãos de menor porte, subcidadãos não inseridos na sociedade salarial via trabalho formal” (FONTENELE, 2016, p. 65), que para autora permite ao Estado promover estratégias de controle aos pobres, mesmo que para isso os rotule e criminalize-os.

Assim, a promulgação da Constituição Federal de 1988, imprime a política de Assistência Social um novo status, o de política pública, de relevância, pois compõe a Seguridade Social desse país. O texto constitucional além de responsabilizar o Estado, ainda define que esta política deve ocorrer considerando um caráter democrático, tendo uma gestão descentralizada e participativa.

Para Ávila (1990), a despeito de resquícios de conservadorismo ditatorial, a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços no que diz respeito à proteção social, quando descreve no texto constitucional o que o país reconhece como direitos sociais, quando traz a universalização do acesso, quando define a expansão de cobertura, quando delimita patamares mínimos para benefícios sociais, evidenciando um princípio, o da responsabilidade do Estado no atendimento dos direitos. Esses determinantes constitucionais se constituem cinco anos após, quando o país aprova sua lei de regulamentação da política pública de Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

complexidade, pode-se apenas indicar que as matrizes clássicas mais expressivas são os modelos de proteção social residual, social democrata ou institucional e o socialista (p. 332).

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, art.1º, LOAS, 1993).

Contudo, não se pode furtar da reflexão que o artigo primeiro da LOAS está posto de forma abrangente, mas, na Constituição Federal de 1988 o Art. 203. “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]” (BRASIL, 1988, art. 203). Essa expressão utilizada “quem dela necessitar” acarreta dúbias interpretações, sendo assim, torna-se uma expressão que complexifica a atuação na gestão, pois abre um leque de possibilidades e de entraves, denotando interesses políticos, econômicos e sociais. Para Pereira (1996) a expressão “quem dela necessitar” se torna ao mesmo tempo restritiva e elástica. A autora refere-se à ausência de parâmetros na definição do que é “necessitar”, e ainda, de quem parte a definição do “necessitar”. Mas a autora interpreta que apesar dessa condição, o texto da LOAS acaba por evidenciar o público prioritário, sendo os pobres, os carentes e os necessitados, e assim conclui que o público da Assistência Social carrega sua marca histórica nos dizeres da autora há uma “clientela” específica e não por serviços específicos ou por necessidades da população a ser atendida.

Em relação as necessidades básicas, Pereira (2011) esclarece que as interpretações sobre os termos podem oferecer algumas armadilhas por uma direção teórica e política embrenhada. A autora critica a recorrente interpretação dos termos mínimo e básico como sinônimos, e atesta que não são. Para ela o texto quando descreve, a provisão de mínimos sociais para atender as necessidades básicas, está posto na LOAS com o intuito de qualificar as necessidades a serem satisfeitas (p. 26).

Assim, a autora discorre sobre o que se denomina “armadilhas” na concepção de “básico”, que imputa a conotação de

preferências e não necessidades. Essa tentativa de relativização imputada nessa concepção, incorre no avanço neoliberal de individualização, pois preferências são individuais, já por necessidade coletiviza-se o conceito.

Desse modo, além das questões conceituais, particulares e determinantes na assistência social, pensar a gestão dessa política num contexto contraditório, sob a perspectiva federalista, requer um conjunto de estratégias políticas, econômicas e sociais para sua efetivação. É preciso compreender como se deu o processo de descentralização da política de assistência social, e para tal recorremos a Arretche (2000). A autora estudou a descentralização do Sistema Brasileiro de Proteção, no momento pós Constituição de 1988. E, sua primeira constatação denominada por ela de “graus” da descentralização, busca mensurar que a descentralização ocorrida no Brasil variou significativamente entre os estados da federação.

A autora revela que em 1997, ou seja, perto de completar uma década da Constituição Federal, que propunha a descentralização das políticas sociais, particularmente a política de assistência social havia atingido a marca de 33% de municipalização. A pergunta que pairou era porque um índice tão baixo? Ao que a autora irá dizer “o município deveria assumir tal compromisso em condições de incerteza quanto ao efetivo cumprimento das transferências financeira por parte da União” (ARRETCHE, 2000, p.55), nesse ponto, a autora refere-se a proposta de que as administrações municipais deveriam assumir em seu território a gestão integral das ações de assistência social, inclusive, conveniando ou credenciando as instituições não governamentais prestadoras de serviço.

Esse elemento pode responder parcialmente o porquê da adesão aquele momento de apenas 33% dos municípios. A autora não lista na pesquisa quais são os municípios da adesão, mas traz apontamentos: a pouca capacidade econômica e político-administrativa da maioria dos municípios, que naquele contexto não detinham as condições objetivas para arriscar tal empreitada. Esse é um dado que se perpetua na atualidade, mesmo que de forma metamorfoseadas.

Esse, portanto torna-se um eixo central quando se discute a descentralização proposta na Constituição Federal de 1988 que através do pacto federativo divide as responsabilidades, mas na prática a divergência encontrada no Brasil em níveis geográficos, econômicos, políticos, carece da pergunta: foi de fato considerada? Tudo isso, somado a um complicador indicado no início desse estudo, que convive com os resquícios da marca histórica da assistência social.

Dessa forma, a organização do capítulo buscou demonstrar o pacto federativo, sua origem e influências, particularizando o Brasil e apontando o hibridismo em seu modelo (descentralização x responsabilidades compartilhadas). Para na sequência se desdobrar na importância das normativas como constitutivas desse modelo de organização e que impacta significativamente no âmbito da gestão, como sustentação para a base legal de exigências aos municípios, e em especial no que diz respeito a política de Assistência Social.

A BASE LEGAL DA MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL COMO DETERMINANTE DO PACTO FEDERATIVO

A Constituição Federal promulgada em 1988 inaugura um novo modelo de Estado, denominado Estado Democrático de Direito que pressupõe exercício de direitos sociais e individuais, liberdade, segurança e igualdade, trazendo à tona as necessidades de democratização da própria sociedade, construindo, conforme aponta Colin (2008), uma sociedade fraterna, pluralista, sem preconceitos, fundada na harmonia social, uma sociedade que experimentava o resultado das lutas sociais protagonizadas por diversos atores.

E com essa premissa o texto constitucional evidencia a responsabilização do Estado pelos direitos sociais, o que implica em uma intervenção através das políticas sociais. Apesar dessas evidências, foram várias as lacunas e as imprecisões no texto constitucional, e entre sua instituição e efetivação vários passos o

separam. Como apresentam Behring e Boschetti (2007) a Constituição de 1988 avança no terreno das liberdades civis e dos direitos sociais, fruto do momento recém-superado, mas o avanço não acompanha o terreno político-institucional, perpetuando no país a coexistência da proposta de universalidade e a hegemonia neoliberal, “ os padrões universalistas e redistributivos de proteção social foram fortemente tencionados pelas estratégias de extração de superlucros” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 155).

A Constituição de 1988, portanto, nasce permeada de contradições, no meio de disputa entre projetos conservadores e progressistas, evidenciando que as “políticas sociais dependem de uma correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 156).

Quando recorre-se à literatura especializada, que versa sobre a temática das políticas sociais no Brasil, com ênfase sobre a Política de Assistência Social, identifica-se que historicamente estas políticas têm se caracterizado por sua pouca efetividade social e ainda por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando uma incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira. Em se tratando da política de Assistência Social isso se torna mais grave, aqui referimo-nos às décadas de favor, clientelismo, apadrinhamento e mando que marcaram grande parte dessa política, evidenciando para essa área de intervenção a cultura da *não política*¹⁴, rejeitada a segundo plano e discriminada no conjunto das políticas públicas, como descrevem Couto *et al.* (2014, p. 55).

A expressão “não política” remete à fala da herança conservadora, que tende a desvalorizar e subalternizar os sujeitos como bem caracterizou Yazbek (2007) quando afirma que por sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário a Assistência Social brasileira carrega uma pesada

¹⁴ *Não política* trata-se de uma expressão crítica cunhada por Sposati para revelar a herança do assistencialismo “favor”, “ajuda” que a política de assistência social carrega.

herança assistencialista que se consubstanciou na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas¹⁵. Essa herança que até os dias atuais é quase que um parâmetro universal, torna ainda mais complexa a efetivação dessa política, exigindo dos seus atores a difícil tarefa de quebrar esse paradigma, essa herança impacta fortemente na gestão e execução das políticas públicas.

Em síntese, a política de assistência social carrega em seu histórico a funcionalidade da reprodução das forças produtivas e, portanto, manutenção da desigualdade, associada aos mecanismos de controle dos indivíduos e famílias; uma prática que compactua com a criminalização dos pobres e propaga o ajustamento social fomentando à “subalternização, institucionalização, patologização e segregação social, contribuindo, desse modo, para o conformismo social” (SILVEIRA, 2017, p. 490).

Contudo, é preciso salientar que a Constituição Federal de 1988, e a própria Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/93), traz à emersão o campo dos direitos, que para Yazbek (1995) inicia um processo que tem em seu horizonte tornar o campo dos direitos, da universalização e da responsabilidade estatal “visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social” (YAZBEK, 1995, p. 10).

Para Telles, entretanto, a Constituição Federal de 1988 revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Nesse sentido as políticas acabam sendo o lugar do não direito e da não cidadania [...] lugar a

¹⁵ Por classes subalternas, Yazbek (2007) apresenta a categoria subalterno trazida do legado gramsciano, conceituando a subalternidade pela ausência da condição de mando, de poder, de decisão, sendo o mundo dos dominados, uma vez que estão submetidos a toda forma de exploração, trazida pela exclusão social, econômica e política. E, para além disso, “historicamente os subalternizados vêm construindo projetos com base em interesses que não são seus, mas que lhe são inculcados como seus (YAZBEK, 2007, p.31).

que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (TELLES, 1999, p. 95).

Mas, como afirma Cohn (1997) incluir a assistência social no âmbito da Seguridade Social, seguramente imprime a responsabilidade estatal e a coloca no campo do direito, embora o faça em uma concepção restritiva. Demonstrando que seu alvo é a carência dos despossuídos, o autor assevera “os excluídos do campo de ação das demais políticas sociais e sem possibilidade de satisfação de suas necessidades básicas, dado seu baixo poder aquisitivo” (COHN, 1997, p. 93). Assim, são dadas ao Estado o poder de controle sobre os indivíduos e famílias.

Para Yazbek é necessário compreender a conjuntura do momento, referindo-se ao período de emergência da Constituição Federal de 1988, e assim pondera,

Em síntese, as transformações societárias resultantes das mudanças nas relações entre capital e trabalho, do avanço do neoliberalismo enquanto paradigma político e econômico globalizado vão trazer para o iniciante e incipiente campo da Seguridade Social brasileira profundos paradoxos. 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. 93-94).

De tal modo, nesse cenário de permanente disputa a Assistência Social, em tese, começa um novo percurso a ser trilhado, visando o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Além da Constituição Federal de 1988 e a LOAS de 1993, a política de assistência social, buscando um nível de aprimoramento, se vale das normativas para iniciar um percurso de padronização, têm-se como referência as duas primeiras normativas sendo a Norma Operacional Básica - NOB/97 e a Norma Operacional Básica - NOB/98. Assim a primeira NOB/97 tratava essencialmente dos procedimentos referentes ao financiamento denominado a época “sistemática de financiamento

da assistência social”, que basicamente utilizava a modalidade convênio¹⁶. Os repasses financeiros foram vinculados à criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social, os Planos de Assistência Social e a instituição do Fundo de Assistência Social, período em que se demandou uma grande organização e ficou conhecido como CPF (uma referência ao Conselho, Plano e Fundo).

Em seguida, surge a Norma Operacional Básica - NOB/98, que ampliou a regulação e explicitou diferenças entre o financiamento de serviços, programas e projetos, estabelecendo que por serviços o repasse ocorreria de forma regular e automática via fundos, e os programas e projetos continuaria na modalidade de repasse na forma de convênios. Trouxe ainda enquanto avanço a participação, ampliando as atribuições dos Conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo e instituiu as instâncias de pactuação, denominadas à Comissão Intergestores Tripartite - CIT e a Comissão Intergestores Bipartite – CIB, com caráter propositivo no âmbito operacional na gestão da política.

E, é nessa concreção imbuída da compreensão que a Constituição Federal de 1988 e o conjunto de leis e normativas que a sucederam, vai se desenhando à materialização dessa política. Política esta, que em 2004 vive um importante salto com a regulação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e do Sistema Único de Assistência Social – Suas, sendo a disposição por sistemas um reflexo da organização federativa brasileira. Ademais, seguindo a lógica de normatizar as propostas, institui-se a Norma Operacional Básica – Sistema Único de Assistência Social/2005 que,

¹⁶ Nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000), entende-se por transferências voluntárias a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Tais transferências são destinadas a atender a ações com propósitos específicos e com regras definidas caso a caso. São efetivadas por meio da celebração de Convênios ou Contratos de Repasse.

[...] disciplina a operacionalização da gestão da política de assistência social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do Suas (NOB/Suas, 2005, p. 12).

Diante disso, munidos desse conteúdo normativo, reitera-se à importância da discussão sobre gestão, agora desse sistema (Suas) e nessa abordagem com inúmeras complexidades.

A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como mencionado, 2004 trouxe muitas mudanças. Cumprindo a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, em vigor até os dias atuais, que apresenta o (re)desenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social, voltado à articulação em todo o território nacional.

No entanto, como indica Sposati (2006, p.102), a proposta de instituir um sistema único da assistência social figura desde “a I Conferência Nacional de Assistência Social de novembro de 1995”, com manifestações e deliberações pela institucionalização do Suas, o que só ocorreria idos dez anos.

O Suas introduz uma concepção de sistema orgânico¹⁷, com a prerrogativa de _articulação entre as três esferas de governo, sendo esse um elemento fundamental. De acordo com a PNAS,

¹⁷ Aqui entende-se por sistema orgânico nos moldes que foi apresentado por Gramsci “O nome mais exato seria o de centralismo burocrático. A "organicidade" só pode ser a do centralismo democrático, que é um "centralismo" em movimento, por assim dizer, isto é, uma contínua adequação da organização ao movimento real, um modo de equilibrar os impulsos a partir de baixo com o comando pelo alto, uma contínua inserção dos elementos que brotam do mais fundo da massa na sólida moldura do aparelho de direção, que assegura a continuidade e a acumulação regular das

[...] a gestão proposta por esta Política se **pauta 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 Norma Operacional Básica, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores 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” (PNAS, 2004, p.10, **grifo nosso**).

Portanto, a gestão desse complexo sistema orgânico estabelecido nas três esferas, requer uma gama de conhecimentos que extrapolam a própria política em si, e a coloca no patamar de disputa. Atualmente, o Suas se constitui em um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da política de assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos¹⁸ –, por órgãos e instituições

experiências: ele é "orgânico" porque leva em conta o movimento, que é o modo orgânico de revelação da realidade histórica, e não se enrijece mecanicamente na burocracia; e, ao mesmo tempo, leva em conta o que é relativamente estável e permanente ou que, pelo menos, move-se numa direção fácil de prever, etc. Este elemento de estabilidade no Estado encarna-se no desenvolvimento orgânico do núcleo central do grupo dirigente[...]" (GRAMSCI, 2007, p. 91).

¹⁸ Sob organizações sem fins lucrativos valeu-se do conceito apresentado por Santos (1999) quando refere que dentro do conceito podem ser apresentadas as organizações não governamentais, organizações comunitárias de base, cooperativas, associações de solidariedade, instituições de caridade e até mesmo grupos recreativos, sindicatos e clubes (SANTOS, BOAVENTURA SOUZA, 1999 p.250-251). [...] para Bento, trata-se de um espaço de formas alternativas de sociabilidade e solidariedade para além da solidariedade automática do estado e suas formas padronizadas [...] para o autor, o terceiro setor surge como uma crítica e uma tentativa de superação das formas burocráticas e massificadas de integração social típicas do *Welfare State*. Contudo, na década de 70 o neoliberalismo surge com vigor e sob uma forte crítica ao estado de Bem-estar, a partir do seu diagnóstico de crise fiscal e do intervencionismo econômico e social, postulando a devolução pela privatização maciça dos serviços públicos e dos programas sociais, da coordenação da economia e da promoção da solidariedade social aos

públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.

Para tal, buscou-se as regulações daquele dado momento e que impactaram na gestão dessa política nos municípios. Para Yazbek (2008) “conceber o Suas enquanto um sistema público de proteção social significa ir além da articulação ou integração de agentes e ações, exigindo-se a adoção de uma perspectiva de totalidade da ação pública” (p. 22); aqui a autora faz menção a necessidade de superar a fragmentação e a própria sobreposição de ações no âmbito dos governos. Complementa afirmando que essa premissa expressa “a noção de sistema ancorada na ideia de força”. (YAZBEK, 2008 p. 22)

A autora defende a ideia do federalismo em sua essência. Assim, o Suas desde sua instituição demanda organicidade interna, articulações com outras políticas públicas, exige marcos regulatórios e investimentos financeiros, materiais, humanos e de manutenção, continuados e previsíveis, exigindo dos atores envolvidos capacidades técnicas específicas e força política para sua implementação.

Em 2004, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e em seu âmbito, a instituição da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), aceleraram e fortaleceram o processo de construção do Suas, numa relação compartilhada com a CIT e o CNAS. Em dezembro deste mesmo ano, após ampla mobilização nacional, o CNAS editou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Tal documento apresentava as bases e referências necessárias para a implantação e gestão do Suas em todo o território nacional.

Assim, diferenças significativas são introduzidas, com mudanças nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações. Deste modo, a organização do Suas a partir do proposto na PNAS (2004), requer

mecanismo de mercado, supostamente mais eficientes no gerenciamento de recursos (BENTO, 2003, p.235-236).

um sistema, e para tal, estrategicamente, se organizou normativas para sua operacionalização sendo a NOB/Suas/2005, e posteriormente a NOB/Suas/2012, da qual destaca-se os objetivos propostos ao Suas,

Art. 2º São objetivos do Suas:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários;

II - estabelecer as responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

III - definir os níveis de gestão, de acordo com estágios de organização da gestão e ofertas de serviços pactuados nacionalmente;

IV - orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social;

V - respeitar as diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas e territoriais;

VI - reconhecer as especificidades, iniquidades e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações;

VII - assegurar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social;

VIII - integrar a rede pública e privada, com vínculo ao Suas, de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social;

IX - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

X - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios;

XI - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social (NOB/SUAS, 2012, p.16).

Ao analisarmos os objetivos propostos ao Suas, identifica-se uma gama de conhecimentos que carecem se articular para efetivar o que

se propõe a ser um sistema único, articulado entre as esferas de governo, descentralizado, com capacidade econômica integrada, que possua capilaridade entre a oferta de serviços e benefícios, que articule o público e o privado, dispondo de estratégia para a gestão do trabalho com qualificação permanente e capacidade investigativa e analítica das funções da política no território.

Compreendendo os marcos regulatórios que delinearão o Suas, buscou-se identificar como isso foi se constituindo nos municípios brasileiros, assim, analisou-se a primeira resolução referente ao repasse de recursos do ente federal aos municípios considerados aptos à pactuação com o Suas, refletindo sua implantação, que ocorrera quase duas décadas pós Constituição Federal de 1988, que tratava do pacto federativo, da forma descentralizada de operar políticas sociais, entre vários outros determinantes.

Identificado pela Resolução nº1, de 24 de agosto de 2005 (CIT) – cujo objetivo era a publicação da relação de municípios contemplados na primeira partilha¹⁹ de recursos aos municípios que estavam naquele dado momento em conformidade com o Suas, portanto dez meses após sua constituição, tratava-se do repasse por unidade da federação e repasse mensal de recursos financeiros, referente aos serviços da Proteção Social Básica – Piso Básico Fixo.

Particularmente, sobre o estado do Paraná, dos 399 municípios somente 44 estavam aptos ao recebimento desse primeiro repasse regular, ou seja, menos de 12% dos municípios paranaenses, e desses apenas Londrina da região pesquisada – Amepar-PR.

Em 16 de setembro de 2005 a CIT através da resolução nº 4, reforça as necessidades pactuadas, e em dezembro de 2005 emite a resolução nº 07, que apresenta novo lote de municípios contemplados, dos quais apenas oito são do estado do Paraná, e

¹⁹ Resolução nº 1 de 24 de agosto de 2005 disponível na íntegra em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2005/Resolucao%20CIT%20no%2001-%20de%2024%20de%20agosto%20de%202005.pdf.> Acesso em: 12 de maio de 2019.

nenhum da região da Amepar-PR, essa resolução reitera os critérios de partilha, como segue:

Art 1º Deverão ser observados os critérios de partilha de recursos, pactuados nas três esferas de governo e aprovados pelo CNAS, para a Proteção Social Básica, nos termos do item 5- Financiamento, 5.5- Critérios de partilha e Transferência de Recursos, I- Critérios de Partilha, 4) Distribuição dos Recursos Partilhados, da NOB/Suas, conforme se segue:

- Até que seja viabilizada a universalização preconizada pela PNAS/2004 na cobertura da Proteção Social Básica com centralidade na família e referenciada nos territórios de maior vulnerabilidade, o valor destinado a cada estado/porte, obtido pela aplicação dos critérios de partilha, será distribuído aos municípios, por ordem de prioridade, observando-se:

I - Adesão ao Suas, cumpridas as exigências pactuadas para tal finalidade; II - Habilitação aos níveis de gestão plena ou básica;

III - Distribuição do mínimo estabelecido para cada porte ao maior número possível de municípios:

Pequeno Porte 1 – mínimo de 01 CRAS/Casa das Famílias para até 2.500 famílias referenciadas; [...] (DOU Nº244 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2005).

Em abril de 2007 a CIT publica a resolução n º01/2007 que pactua a avaliação do estágio de funcionamento e organização dos CRAS implantados a partir de 2003.

Considerando a grande expansão dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS - ocorrida nos últimos anos, resolve:

Art.1º Pactuar a avaliação do estágio de funcionamento e organização dos CRAS implantados no país a partir de 2003 (DOU Nº 90 11 DE MAIO DE 2007).

Apesar do texto considerar a grande expansão dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, até a presente data não há resoluções identificando repasses a nenhum município do universo da pesquisa.

No ano de 2007, a CIT publica a resolução nº 05 de dez/2007 com as primeiras sanções aos municípios que implantaram equipamentos em desacordo com o preconizado no SUAS, conforme texto,

Art. 1º Pactuar a suspensão dos pagamentos mensais do Piso Básico Fixo dos municípios que recebem o cofinanciamento da união e não preencheram a Ficha de Monitoramento dos CRAS.

Parágrafo Primeiro - os recursos que trata o caput ficarão suspensos até o prazo limite de três meses a contar da data da 72ª reunião ordinária da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, realizada em 13 de novembro de 2007.

Parágrafo Segundo - os Estados serão responsáveis pelo preenchimento das Fichas de Monitoramento dos CRAS dos municípios que recebem o cofinanciamento da União e não preencheram a Ficha de Monitoramento dos CRAS no prazo estipulado inicialmente (DOU nº 07 de 10 de janeiro de 2008).

A descentralização proposta ainda esbarrava em grandes desafios para os municípios, considerando a forma federada que o Estado brasileiro atua, causando inquietação por haver uma resolução com sanções antes mesmo da totalidade brasileira conseguir tal empreitada. As requisições propostas, estavam de fato ao alcance dos milhares de municípios brasileiros, considerando a disparidade existente entre eles? O que leva a acreditar que trata-se de uma desconcentração, que como salienta Junqueira (1997) enquanto, descentralizar implica em redistribuir poder e alterar interesses, desconcentrar pode se caracterizar em meio termo entre o poder centralizado e o transferido, e no caso da Política de Assistência Social, aparece mais como uma delegação de competências, desacompanhadas do poder.

Reafirmar a necessidade dessa política operar de forma descentralizada e participativa, definindo a partir de 2004 com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS à regularização dessa estrutura com a implantação do SUAS, ocorrido mais de duas décadas depois da Constituição, ainda contava com um número reduzido de

municípios aptos ao recebimento do recurso, ou seja, não atendendo aos critérios iniciais da descentralização. Na pesquisa realizada não foram apuradas e nem era o objetivo mensurar todas as situações, mas fica a reflexão quanto à fragilidade do pacto federativo, frente à diversidade apresentada dos municípios e suas inúmeras dificuldades em operacionalizar de fato os diversos sistemas propostos no país (SUAS, SUS, SNE, SNH, SNSP)²⁰ e essas dificuldades são potencializadas nos municípios de pequeno porte 1 que são a maioria no território nacional.

Em 2010 foram emitidas 18 resoluções pela CIT²¹, ressaltando que essas resoluções tem a propositura de pactuar a condução do Suas nas três esferas de governo. Citamos a resolução nº 05 de maio/2010, que institui, de forma pactuada, as metas de desenvolvimento dos CRAS por períodos anuais, visando sua gradativa adaptação aos padrões normativos estabelecidos pelo Suas, com início em 2008 e término em 2013 e repassa valores como incentivo para Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica em cinco estados brasileiros, dentro os quais está o Paraná. Na resolução, os estados eram incentivados a assessorar os seus respectivos municípios conforme resoluções anteriores que traziam os critérios mínimos do equipamento Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, conforme preconizava a Norma Operacional Básica – Recursos Humanos – NOB/RH

Se considerarmos que a NOB/RH de 2008 preconizava as equipes de referência, leia-se equipes de profissionais que deveriam constar nos serviços disponibilizados no equipamento CRAS e que, em 2010, a Comissão Intergestores Tripartite – CIT flexibilizou a própria NOB/RH citada, indicando concretamente as

²⁰ Sistema Único de Assistência Social; Sistema Único de Saúde; Sistema Nacional de Educação; Sistema Nacional de Habitação; Sistema Nacional de Segurança Pública.

²¹ CIT – Comissão Intergestores Tripartite é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Disponível em: <http://www.cogemas.pr.gov.br>.

dificuldades que os municípios estavam enfrentando para adequar sua realidade as normativas preconizadas no Suas. Essa reflexão se faz necessária considerando que temas como recursos humanos, foram tratados na CIT anteriormente a própria NOB/RH, e portanto, consideraram a capacidade operativa dos municípios, uma vez que há representação por portes nessa instância de pactuação.

No ano de 2011 foram editadas 16 resoluções²², todas primavam pela organização do Suas e demonstravam um grande esforço normativo para a regulação do mesmo, destacando duas em particular: a Resolução nº 11 de 29 de novembro de 2011, que

Dispõe acerca do instrumento para monitoramento e avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual²³ e do DF 2 0 11 - 2 0 1 4

Art. 1º Pactuar como instrumento de monitoramento e avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual e do DF 2011-2014, o Censo Suas.

Art. 2º - Considera-se o Censo Suas 2010 a linha de base para o acompanhamento da execução das ações prioritárias estabelecidas no Pacto.

E, a Resolução nº 12, de 29 de novembro de 2011, que

Dispõe sobre prazo para que os estados enviem ao MDS o Plano de Providências e o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual para o quadriênio 2011-2014.

²² Para consulta das demais. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2011-2/>

²³ O pacto reconhecido como instrumento de efetivo planejamento e aprimoramento da gestão que reposiciona a esfera estadual na ampliação da Proteção Social e na implantação do SUAS e ainda como empenho político dos Estados e DF na execução das ações pactuadas e inclusão da assistência social como agenda pública prioritária e estratégica desses governos. Disponível em: http://www.cogemas.pr.gov.br/arquivos/File/Documento/Noticia113/pacto_aprimoramento_gestao_estadual.pdf.

Art. 1o - Pactuar o prazo de 30 de dezembro de 2011 para que os Estados que não o fizeram enviem à Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS/MDS o Plano de Providências e/ou o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual.

O destaque dado a resolução nº 12 se baseia na importância dessa pactuação. Os estados são o elo interlocutor entre o ente federal e o município, ademais os estados vivenciam de forma mais próxima a realidade dos municípios, mas, a resolução indica que os estados não haviam cumprido na totalidade esse pacto, o que já sinaliza o quão isso reverbera nos municípios, que são instâncias em sua maioria com menos corpo técnico para cumprir as exigências legais desencadeadas pelas instâncias federadas.

O ano de 2012 registra-se 18 resoluções²⁴ publicadas no diário oficial, demonstrando que os esforços estavam voltados a formalizar todas as propostas inerentes ao desenvolvimento do Suas através de suas pactuações. Escolhe-se para destaque a Resolução emitida sob o nº 16, de 10 de outubro de 2012 que versava sobre a pactuação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOBSuas/2012, que já foi destacada nesse estudo, diante de sua importância para a organização do Suas.

No ano de 2013 observou-se 21 resoluções²⁵ publicadas, das quais citamos as Resoluções nº 13, nº 14 e nº 16. A primeira porque estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - Suas para o quadriênio 2014-2017; portanto, interfere na dinâmica dos municípios. A segunda pactua os critérios de adesão e partilha de recursos do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social - CapacitaSuas para os exercícios de 2013 e 2014; essa formação proposta está intimamente relacionada à

²⁴ Para consulta das demais, verificar: Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2012-2/>;

²⁵ Idem: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2013-2/>;

qualificação da gestão do Suas. Por fim, terceira resolução, dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - Suas, estabelecendo a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, outra normativa importante, que visa uma padronização dos estados brasileiros e estabelece metas a serem atingidas em consonâncias com os municípios de cada estado, demonstrando a organização federativa do Brasil.

O ano de 2014 a CIT editou 12 resoluções²⁶, das quais, é de interesse particular, a Resolução nº 12, de 4 de dezembro de 2014, que pactua orientação aos municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social. Essa resolução reitera cobranças aos municípios quanto à adequação municipal às normativas presentes no Suas, e faz menção a resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013. Inferiu-se que a reiteração deva ter ocorrido, face ao número de municípios que não cumpriram a orientação do CNAS de regulamentação do Suas. Para esta pesquisa, isso é um indicativo das dificuldades em manter a estrutura essencial do Suas para atender os requisitos, que nesse caso, seria um Órgão de Gestão do Suas, que teria a atribuição no âmbito das Regulações do Suas, o que exige um nível de organização nos órgãos gestores municipais que por vezes não se concretiza face à realidade dos municípios.

Em 2015 a CIT apresentou 4 Resoluções²⁷, sendo a de nº 4 de 25 de novembro de 2015 a que julga-se impactar na Gestão e que demandou um nível de adequação e organização dos municípios. A resolução trata da aprovação e regulamentação do cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e

²⁶ Idem disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2014-2/>.

²⁷ Para consulta das demais disponível em:

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2015-2/>.

das transferências de recursos federais na modalidade fundo a fundo²⁸ para as ações de Assistência Social, na forma de Blocos de Financiamento²⁹.

No ano de 2016 foram emitidas 7 resoluções³⁰ pela CIT, as quais estão centradas em mudanças na composição da CIT, e inclusão de pauta para discussão e pactuação de Programas como ACESSUAS Trabalho e Criança Feliz, face a mudança na conjuntura do país³¹.

No ano de 2017 encontra-se a emissão de 5 resoluções³², das quais, particularmente a Resolução nº 1, de 22 de fevereiro de 2017 traz interesse, pois define as prioridades e metas para os estados e Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019, portanto, vigentes durante o período de estudo.

Nos anos de 2018 e 2019 não constam publicações de resoluções da CIT disponíveis para pesquisa *on-line*, portanto, não se pode afirmar se há ou não resoluções nesse período. Contudo, observou-se nos referidos anos haver reuniões, contento a

²⁸ As transferências fundo a fundo integram o rol de transferências legais consideradas “obrigatórias de caráter continuado” como definido pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000): “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a 2 exercícios.”

²⁹ O conceito de blocos de financiamento, possibilitam maior flexibilidade na utilização de recursos e facilitam a gestão financeira. São considerados blocos de financiamento o conjunto de serviços, programas, projetos e sua gestão. (CapacitaSuas/Gestão Financeira e Orçamentária do Sus, 2013);

³⁰ Para consulta das demais disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2016-2/>.

³¹ A conjuntura citada, está na mudança ocorrida pós-impeachment da Presidente Dilma Rousseff, que para alguns tratou-se de um golpe político no Brasil, ideia a qual partilha-se, inspirados por Florestan Fernandes quando cita o golpe de 1964 “se um golpe de Estado é descrito como “revolução”, isso não acontece por acaso” (2000, p.56).

³² Para consulta das demais disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/orientacoes/informes-cit/cit-resolucoes/2017-2/>.

informação de pauta, atas, informes e apresentações ocorridas nas respectivas reuniões, sendo 8 reuniões no ano de 2018 e no ano de 2019, até o momento da pesquisa, constavam 3 reuniões.

O que se observa, considerando as resoluções descritas, é que a prática revela as dificuldades de constituir o Suas nos municípios. Dificuldades que se ampliam quando consideramos que além de implantar é necessário implementar, tornando os desafios maiores. Concorde-se com Boschetti (2012), quando expressa que os sistemas propostos por vezes “remetem à posição positivista de criação de tipos ideais, que não expressam o real em suas múltiplas determinações e particularidades” (p. 759).

Entretanto, a proposta instituída no Brasil pelo pacto federativo e em particular na política de assistência social e o sistema único de assistência social, sempre permeou que as tarefas necessárias à organização do mesmo, demandaria um forte papel do Estado, do gestor público³³ e do comando único nas três esferas de poder como requisitos indispensáveis.

Ao longo dos 15 anos de Suas, persistem desafios aos municípios brasileiros, aos quais pode-se estudar em particular de pequeno porte 1 da região da Amepar-PR. Sobretudo, porque mesmo todos os esforços empenhados para tornar a política de assistência social uma política de Estado, bem como toda sua organização, o ano de 2019, agudiza esses desafios.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, instituído em 2004 junto com o Suas é extinto, a priori pela portaria nº 890/2019, de primeiro de janeiro de 2019, que mais tarde atinge status de lei, sendo substituída pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de

³³ Nesse novo contexto, uma questão central que se destaca é a posição demandada ao gestor público que passa a ser responsável pela política de assistência social na sua totalidade, incluindo a rede socioassistencial, agora sob novas bases de regulamentação do Art. 3º da LOAS conduzida pelo CNAS, que define o que é entidade de assistência social, contribuindo para aclarar e especificar as características dessas instituições e os conteúdos próprios da assistência social a elas atribuídos. Para aprofundamento do tema consultar o Decreto de Lei nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2008 p. 18).

2019, que discorre sobre a nova organização dos órgãos da Presidência da República e seus Ministérios, oficializando assim, o Ministério da Cidadania que agrega também o Ministério da Cultura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Esporte, ou seja, retirando dessas políticas sociais o status de Ministério e as regredindo em Secretarias, ficando portanto, o Ministério da Cidadania responsável pela Secretaria Nacional de Cultura, a Secretaria Nacional de Assistência Social, e a Secretaria Nacional de Esportes.

As mudanças ocorridas, podem incidir em rebatimentos nas estruturas administrativas dos municípios. Os municípios terão a mesma compreensão da União? Haverá resistência local, no sentido de manter órgãos exclusivos? Qual a capacidade de resistência desses atores frente ao governo? Há interesse político na manutenção ou na mudança dessa estrutura? É certo que se está diante de um movimento que trará consequências às políticas de proteção social, em especial, as de caráter não contributivo, uma vez que o cenário não aparenta favorável à estruturação do Suas e não tão pouco à garantia de direitos.

Na atualidade, o Suas está debutando³⁴. Mas apesar dos avanços no campo normativo-jurídico, citando inclusive a Lei nº 12.435/11, que traz um marco legislativo por inscrever o Suas na LOAS, assim como as funções e equipamentos de referência essenciais dessa política, o cenário atual vem demonstrando tendências regressivas, como a nova estrutura que abarca a Secretaria Nacional de Assistência Social, sobre a qual pairam dúvidas quanto ao seu futuro, como deflagra Silveira, (2017),

[...] narrativas que se utilizam das fragilidades ainda presentes no sistema, como a dificuldade na execução de recursos [...] a ausência de padrões relativos aos custos dos serviços. Tais dificuldades compõem as justificativas adotadas pelo governo para a cristalização da agenda no Suas, especialmente na expansão do financiamento e

³⁴ Uma analogia aos seus 15 anos.

dos serviços, inclusive os tipificados, mas não cofinanciados (SILVEIRA, 2017, p. 489).

Dentre os autores que se debruçaram a estudar a política de assistência social e seus muitos entraves para se constituir enquanto política pública, citamos Yazbek (1995): “A LOAS demorou 5 anos para ser sancionada e até hoje não foi definitivamente implantada na esfera federal. Ao contrário, medidas governamentais ao invés de afirmar a necessária Política Nacional de Assistência, vêm contribuindo para a sua não constituição” (p. 8). O “até hoje” em que autora se refere era o ano de 1995, o que torna mais devastador identificar que em 2019 ainda há muitas resistências para se implantar, implementar e gerir essa política pública, entraves que perpassam desde o pacto federativo estabelecido em torno dela, até a concepção enquanto política pública reconhecida de fato e com financiamento garantido.

Dito isso, o Suas, mesmo considerando a existência de divergências teóricas e políticas, inclusive no campo do Serviço Social, é um sistema que imputa reconhecimento enquanto um modelo estatal, público e com perspectiva democrática, contudo, carrega as dificuldades e revela a face cruel da descentralização forjada no país.

REFERÊNCIAS

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 2001 apud SOUZA, C. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB, São Paulo, n° 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ÁVILA, D. de. **Reflexões sobre o clientelismo no Brasil e o processo constituinte 1987-1988: o esforço da elite brasileira para**

preservação do seu modo tradicional de exercício da hegemonia. Tese de Doutorado - Florianópolis: UFSC, 1990.

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

BENTO, I. V. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Manole, 2003. p. 114 a 127.

BOSCHETTI, I. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 112. São Paulo: Cortez Editora, out./dez. 2012. p. 754-803.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Com alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6, pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 91/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 22 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm> Acesso em: 25 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 25 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm> Acesso em: 25 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos

Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm > Acesso em: 16 de ago. de 2019.

BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**, Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. > Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Norma Operacional Básica (NOB/Suas)**. MDS/SNAS, Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. > Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/Suas/RH)**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. > Acesso em: 20 abr. 2019. MDS/SNAS, Brasília, 2005b.

BRASIL. **Norma Operacional Básica (NOB/Suas)**. MDS/SNAS, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. > Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. MDS/SNAS, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/download>. > Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 1 de 24 de agosto de 2005**. Publicar o quadro anexo com a relação dos municípios contemplados na partilha de recursos para o 2º semestre de 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2005/Resolucao%20CIT%20no%2001%20de%2024%20de%20agosto%20de%202005.pdf>. Acesso em: 16 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 04, de 16 de setembro de 2005**. Estabelece critérios de partilha de recursos,

pactuados nas três esferas de governo e aprovados pelo CNAS, para a Proteção Social Básica. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2005/Resolucao%20CIT%20no%2004%20de%2029%20de%20setembro%20de%202005.pdf> . Acesso em: 16 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 7, de 16 de dezembro de 2005**. Estabelece municípios contemplados cofinanciamento PSB. Disponível em:< http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA-7_2005_Munic%C3%ADpios-comtemplados-cofinanciamento-PSB.pdf> . Acesso em: 16 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 1, de 18 de abril de 2007**. Pactua a avaliação do estágio de funcionamento e organização dos CRAS implantados a partir de 2003. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA1_2007_Funcionamento-e-organiza%C3%A7%C3%A3o-dos-CRAS.parte-1.pdf> . Acesso em: 20 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 5, de 6 de dezembro de 2007**. Pactuar a suspensão dos pagamentos mensais do Piso Básico Fixo dos municípios que recebem o cofinanciamento da união e não preencheram a Ficha de Monitoramento dos CRAS. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA5_2007_Monitoramento-dos-CRAS_1%C2%AAPARTE.pdf>. Acesso em: 20 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 5, de 3 de maio de 2010**. Art.1º Instituir, de forma pactuada, as metas de desenvolvimento dos CRAS por períodos anuais, visando sua

gradativa adaptação aos padrões normativos estabelecidos pelo SUAS, com início em 2008 e término em 2013. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA5_2010_Metas-de-Desenvolvimento-dos-CRAS-por-per%C3%ADodos-anuais_1%C2%AAparte.pdf> . Acesso em: 21 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010** Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, estabelece prioridades nacionais e compromissos para o quadriênio 2011/2014 e dá outras providências. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA15-16-17_2010_DPSE_DPSB_PACTO-DE-APRIMORAMENTO-2011-2014.pdf> . Acesso em: 21 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 11, de 29 de novembro de 2011**. Dispõe acerca do instrumento para monitoramento e avaliação do Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual e do DF 2011-2014. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA9-10-11-12_2011_DIVERSOS-ASSUNTOS.pdf> . Acesso em: 27 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 12, de 29 de novembro de 2011**. Dispõe sobre prazo para que os estados enviem ao MDS o Plano de Providências e o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual para o quadriênio 2011-2014. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2016/04/>

Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA9-10-11-12_2011_DIVERSOS-ASSUNTOS.pdf> . Acesso em: 27 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 16, de 10 de outubro de 2012.** Pactuar a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/Suas 2012. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA16-e-17_2012_Pactua-CP-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-CREAS-Regionais1.pdf>. Acesso em: 27 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 13, de 4 de julho de 2013.** Estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA13_2013_Prioridade-e-metas-do-Pacto-Municipal-2014-2017_1%C2%AA-Parte.pdf>. Acesso em: 29 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 14, de 5 de setembro de 2013.** Pactuar os critérios de adesão e partilha de recursos do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social - CapacitaSUAS para os exercícios de 2013 e 2014. Disponível em:<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA14_2013_Pactua-criterios-de-adesao-e-partilha-do-CapacitaSUAS-2013-2014-1%C2%AAParte.pdf>. Acesso em: 29 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 16, de 3 de outubro de 2013.** Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito

Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, e dá outras providências. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA16_2013_Pacto-de-Aprimoramento-com-Estados-e-DF_1%C2%AAParte.pdf>. Acesso em: 30 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 12, de 4 de dezembro de 2014**. Pactua Orientação aos municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CIT_n%C2%BA12_2014_Pactua-orienta%C3%A7%C3%A3o-aos-municipios-sobre-regula%C3%A7%C3%A3o-do-SUAS.pdf>. Acesso em: 30 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 4, de 25 de novembro de 2015**. Aprovar a regulamentação do cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e das transferências de recursos federais na modalidade fundo a fundo para as ações de Assistência Social, na forma de Blocos de Financiamento. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/RESOLU%C3%87%C3%83O-CIT-N%C2%BA-4-2015-BLOCOS-DE-FINANCIAMENTO.pdf>>. Acesso em: 30 ago. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 1, de 22 de fevereiro de 2017**. Define as prioridades e metas para os estados e Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2016/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o-CIT-n%C2%BA-01_2017.pdf>. Acesso em: 30 ago. de 2019.

CAMPOS, E. C. S. *et al.* **A gestão de políticas sociais em diferentes municípios da região da Amepar.** In: Colóquio internacional 'Municipalização e gestão urbana em Moçambique', 2018, Maputo. AFRAMO CHS / Associação Franco-Moçambicana de Ciências Humanas e Sociais. Maputo: AFRAMO CHS, 2018. v.1. p.1 - 24.

COHN, A. *et al.* **Desafios atuais para a assistência social: a busca de alternativas.** In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 23. São Paulo: Cortez Editora, abr./1997.

COLIN, D. R. A. **Sistema de Gestão e Financiamento da Assistência:** transitando entre a filantropia e a política pública. 2008. 318 p. Tese Doutorado – UFPR- Paraná

COUTINHO, M. F.; MARTINS, S. B.; LESSA, S. N. **Pacto federativo e desenvolvimento no brasil:** considerações a partir do município. Congresso Social Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local Frente aos Grandes Desafios de Nosso Tempo. Novembro de 2014. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/40-congresso-internacional/eixo-2/413-2-7-format-pacto-federativo-e-desenvolvimento-no-brasil-consideracoes-a-partir-do-municipio/file>. Acesso em: 08 de março de 2019.

COUTO, B. R. *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do estado.** 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. cap. IV. p. 254-62.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism. Alabama:** The University of Alabama Press, 1987 apud FRANZESE, C. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

ELAZAR, D. J. **Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal, and autonomy arrangements.** Essex, Longman Group,

1991 apud SOUZA, C. **Federalismo: Teorias e Conceitos** Revisitados. BIB, São Paulo, n° 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

FONTENELE, I. C. A Trajetória Histórica da Assistência Social no Brasil no Contexto das Políticas Sociais. In: TEIXEIRA, Solange Maria (Org.) **Política de Assistência Social: temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016. p. 65 – 110.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. 210 f. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução: Luiz Sérgio Henriques Marco Aurélio Nogueira Carlos Nelson Coutinho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

JUNQUEIRA, L. P. A Descentralização e a Reforma do Aparato Estatal de Saúde. In: CANESQUI, Ana Maria (Org.). **Ciências Sociais e Saúde**. São Paulo; HUCITEC/ABRASCO, 1997. p.173-204.

LASSANCE, A. (Org.) **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012, v.8, 249 p. 2012.

LEAL, E. J. M. **Um desafio para o pesquisador**. A formulação do problema de pesquisa. Contraponto, Itajaí, ano 2, n. 5, p. 227-235, maio/ago. 2002.

MALUF, S. **Teoria geral do Estado**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. cap. XXXII. p. 167-174.

OUTHWAITE, W. BOTTMORE, T. **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Tradução LESSA, R. *et al*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 1996.

PARANÁ. Associação dos Municípios do Paraná. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.ampr.org.br/>>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, C. P. **Proteção Social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

RIKER, W. H., *Federalism: origin, operation, significance*. Boston, Little Brown. 1964 apud SOUZA, Celina. **Federalismo**: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB, São Paulo, n° 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

RIKER, W. H. "Federalism", in: F. Greenstein; N. W. Polsby (orgs.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975. vol. 74, pp. 432-47. SOUZA, Celina. **Federalismo**: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB, São Paulo, n° 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

SANTOS, B. S. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In.: PEREIRA, L. C. B. *et al.* (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora da Unesp; Brasília: ENAP, 1999 p. 243-271.

SILVA, P, L. A natureza do conflito Federativo no Brasil. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UNB, 1997. p. 351-363.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco conservadorismo e luta social por direitos. In. **Revista Serviço Social e Sociedade** n°. 130. São Paulo: Cortez, 2017

SOUZA, C. **Federalismo**: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB, São Paulo, n° 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

SPOSATI, A. **Sistema único**: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. *Katálysis*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414802015000100050&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 16 de outubro de 2019.

SPOSATI, A. O primeiro ano do sistema único de assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, p. 97-121, 2006. Edição Especial.

STEPAN, A. **Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia:** federações que restringem ou ampliam o poder do demos. 1999 apud SOUZA, C. *Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados*. BIB, São Paulo, n° 65, 1º semestre de 2008, p. 27- 48.

TELLES, V. da S. **Direitos Sociais. Afinal do que se trata?** Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

WRIGHT, D. Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: the origins, Emergence and Maturity of Three Concepts across Two Centuries of Organizing Power by Area and by Function. In RABIM, Jack; HILDRETH, Bartley W; MILLER, Gerald (orgs.) *Handbook of Public Administration*. pp. 407-467. 3. ed. CRC – Taylor & Francis Group, New York, 2007 apud FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. 210 f. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

YAZBEK, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do Suas. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita SUAS:** configurando os eixos de mudança. Brasília, v. 1, 2008, 136 p.

_____. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **A política social brasileira dos anos 90:** a refilantropização da Questão Social. Cadernos Abong Políticas de Assistência Social, São Paulo: Abong, 1995.

4

INTERSETORIALIDADE: UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO VOLTADA PARA O APRIMORAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ana Cristina Góis Fuentes

Desde os primórdios da humanidade todas as sociedades desenvolveram, de algum modo, estratégias para a proteção dos seus membros mais vulneráveis. Tais estratégias eram adotadas, inicialmente, por pessoas e instituições não especializadas, como é o caso dos senhores de escravos e das famílias, passando, gradativamente, a serem incorporadas pela Igreja, que assumiu a responsabilidade por grande parte delas. Gradativamente, foram sendo criadas e implementadas instituições públicas e privadas com finalidade específica, por meio das quais passaram a serem desenvolvidas. Tais instituições, exerciam, inicialmente, caráter complementar ao aparato familiar, religioso e comunitário de proteção social.

Foi com a consolidação do modo de produção capitalista, a partir do século XIX, com o desenvolvimento da industrialização e urbanização, com a ascensão política da burguesia, com a emergência da “questão social”¹, bem como com a gradativa

¹ É entendida por Netto (2001) como a expressão mais desenvolvida de um tipo de exploração promovida, exclusivamente, com a sociabilidade desenvolvida sob a égide do capital. Este autor destaca que tal exploração “se efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria exponencialmente a riqueza social” (NETTO, 2001, p. 46). Para Pereira (2016) a chamada “questão social”, na atualidade, nada mais é do que a expressão da mesma contradição que sustenta a base do sistema capitalista e que, na

constituição dos trabalhadores como sujeitos políticos, como coletivo organizado, que o Estado avança na implementação de mecanismos de proteção social, configurando, assim, a emergência da política social nas sociedades industrializadas.

No Brasil, a experiência colonial e a escravidão prolongada colocaram, historicamente, para os trabalhadores, a responsabilidade por sua própria sobrevivência. Consideradas as particularidades de um capitalismo tardio, a política social brasileira teve sua origem apenas no final da Primeira República², quando a “questão social” ganhou evidência no processo de industrialização.

A proteção social no Brasil vai se estruturando simultaneamente ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil. Seu desenvolvimento deu-se de forma lenta e gradativa, potencializado pelas reivindicações dos trabalhadores e, nesse sentido, os primeiros mecanismos de proteção implementados pelo Estado tiveram como foco questões previdenciárias e trabalhistas e se restringiram a atender uma parcela da população - os trabalhadores formais vinculados à categoria dos marítimos e ferroviários.

Esse caráter seletivo vai acompanhar o desenvolvimento da proteção social no país que, embora tenha avançado no que se refere à incorporação de outras categorias de trabalhadores e outros tipos de proteção, como à saúde, por exemplo, foi estender-se aos setores da população que não estavam vinculados formalmente ao mercado de trabalho, apenas com a Constituição

contemporaneidade, fundamenta suas novas formas de manifestação. Tal entendimento indica, portanto, que seu enfrentamento e possível extinção apenas pode se dar a partir da supressão completa dos parâmetros estruturais que conformam a ordem vigente.

² A Primeira República ou República Velha compreende o período entre os anos de 1889 e a1930, imediatamente posterior ao período imperial. Segundo Prado-Junior (2012) a queda da monarquia brasileira ocorreu por disputas de interesses das elites nacionais (exército e burguesia cafeeira) e não pelo clamor popular.

Federal de 1988, que inaugurou um novo conceito de proteção social - o da Seguridade Social.

A Seguridade Social, definida na Constituição Federal de 1988 como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988. p. 47), inova no que se refere ao reconhecimento de direitos sociais das classes subalternizadas e através do redesenho do Sistema Brasileiro de Proteção Social, fortalecendo a perspectiva do direito em contraponto à ideologia do mérito e aproximando-o do modelo redistributivista³, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado.

Alguns aspectos, entre outros, devem ser destacados entre as inovações constitucionais em relação ao Sistema Protetivo Brasileiro: o paradigma universalista proposto, a centralidade da responsabilidade do Estado na regulação, normatização, proposição e implementação das políticas públicas no âmbito da proteção social e a diretriz da descentralização e participação da sociedade no controle das políticas sociais. Vale destacar que a perspectiva de articular e integrar políticas também emerge nesse contexto.

Conforme Junqueira (1999) inaugura-se, a partir de então no país, uma nova abordagem política no sentido de desenvolver estratégias e ações articuladas entre as diferentes áreas das políticas públicas, esferas organizacionais e atores sociais, fundamentada na conjunção de esforços para a promoção da proteção social.

Para os objetivos deste estudo, esta perspectiva da articulação e integração das políticas públicas em torno do desenvolvimento da proteção social no país, interessa de forma particular. A Constituição Federal de 1988 inaugura a intersetorialidade como

³ Draibe (1990) classifica três modelos fundamentais de intervenção social do Estado: o residual, meritocrático particularista e o institucional-redistributivista. Ela esclarece que “o modelo institucional-redistributivista, ao propor a distribuição de bens e serviços, pretende garantir aos cidadãos não apenas a capacidade de competir no mercado, mas a oportunidade de compartilhar seus resultados, aproximando-se do ideal de igualdade de resultados” (p. 84).

preceito constitucional, na medida em que estabelece na definição de Seguridade Social a necessária integração entre as ações como forma de garantir os direitos a serem afeiçoados pelas políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

Embora na concepção de Seguridade Social tenham sido incluídas apenas essas três políticas, a partir do reconhecimento amplo dos direitos sociais pelo texto constitucional, que inclui também a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a moradia e a alimentação, o Sistema de Proteção Social Brasileiro se torna abrangente e a perspectiva da integração se torna necessária não somente entre estas políticas, mas entre todas as que são responsáveis por materializar direitos sociais, contribuindo, assim, para a integralidade da proteção social.

A gestão de políticas públicas com enfoque intersectorial surge, portanto, como uma nova possibilidade para o enfrentamento das desproteções sociais⁴, que incidem sobre a população considerando a complexidade da realidade social, que exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social (GARAIAU, 2005). Essa é uma perspectiva importante porque aponta uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções.

Partilhamos da compreensão de Tejedas (2010) que afirma que tanto os direitos civis, políticos, sociais, culturais, todos, necessitam de políticas públicas para serem materializados. Nesse sentido, a proteção social deve se desenvolver a partir da integração das

⁴ Estudiosos da Política de Assistência Social, tais como Jaccoud (2009), Sposati (2009, 2012) Couto (2010), têm se debruçado na reflexão sobre vulnerabilidade e risco social, enfatizando a responsabilidade do Estado na efetivação da proteção social. Nesse sentido, emerge o conceito de desproteção social entendida enquanto ausência do Estado no que se refere à consolidação de direitos sociais. Ao não garantir direitos, o Estado promove um universo de desproteções que dão sentido a situações de vulnerabilidade e risco social, assim como agrava a vida daqueles cujos direitos sociais são violados. Entendemos o conceito de desproteção social adequado a análise que aqui se propõe, pois explicita, de forma contundente, a responsabilidade do Estado no processo de consolidação dos direitos sociais, numa perspectiva de proteção social.

políticas públicas, de forma intersetorial e complementar, garantindo assim “direitos integrados e integrais” (p. 78).

Tal compreensão tem rebatimentos muito significativos para a operacionalização da proteção social na lógica de um sistema integrado. Esta perspectiva mais abrangente de proteção social possibilita a incorporação das mais diversas políticas públicas nesse sistema, assumindo assim responsabilidades, garantindo uma complementaridade que favoreça o aprimoramento da gestão de políticas sociais.

A partir da compreensão da proteção social numa perspectiva de integração e integralidade, podemos defender a intersetorialidade como estratégia fundamental para o seu aprimoramento. Nesse sentido, temos a seguinte definição de intersetorialidade:

[...] articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, inclusão e enfrentamento das expressões da questão social. Supõe a implementação de ações integradas que visam à superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Para tanto, envolve a articulação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns, e deve ser o princípio norteador da construção das redes municipais. (CAVALCANTI; BATISTA; SILVA, 2013, p. 1-2).

Na trajetória brasileira de desenvolvimento do Sistema de Proteção Social, contudo, tem predominado uma perspectiva fragmentada de enfrentamento das expressões da questão social.

Cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e serviços, sejam eles estatais ou filantrópicos, que realizam um conjunto de atendimentos em cada área, de forma paralela e, muitas vezes, concorrente⁵. Esta forma de gestão da política

⁵ É comum que o indivíduo ou família seja atendido por mais de uma política pública (assistência social, educação, saúde, etc.), contudo, a ausência de diálogo entre os setores, de partilha de saberes e práticas e de um planejamento articulado, faz com que tal atendimento seja fragmentado e até mesmo concorrente. As áreas tendem a buscar conhecimentos específicos sobre o indivíduo ou família, de

pública gera fragmentação na atenção às necessidades sociais e ações paralelas, “além de divergências quanto aos objetivos e papel da cada área, prejudicando particularmente os usuários, sujeitos das atenções dessas políticas” (YAZBEK, 2014, p. 99).

Esta lógica fragmentada de gestão é acentuada pelos preceitos do ideário neoliberal que, a partir dos anos de 1990, são incorporadas pelo Brasil, vindos dos países do capitalismo central onde já eram aplicados desde 1970. Tal ideário defende, sobretudo, as privatizações de instituições públicas, ajustes fiscais favoráveis a economia de mercado e a redução do Estado, que passa a assumir apenas o papel regulador e fiscalizador das políticas públicas, transferindo em grande medida à sociedade civil organizada a responsabilidade pela sua execução.

Esta perspectiva busca a reconfiguração do Estado com foco na redução dos gastos públicos, restringindo sua atuação no que se refere às políticas sociais, contrariando, assim, os preceitos constitucionais que fortaleciam a ideia de um Estado mais ágil no atendimento das demandas sociais e mais democrático, permeável a participação e ao controle social.

Ressaltamos aqui a centralidade do Estado no planejamento, organização e condução de processos de gestão que favoreçam o desenvolvimento de uma diretriz intersetorial nas políticas públicas, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Contudo, embora defendamos um Estado forte, socialmente atuante, não podemos negar o papel fundamental desempenhado pelo terceiro setor, sobretudo, no desenvolvimento complementar de políticas sociais.

Nesse sentido, compreendemos que para que tenhamos avanços significativos no que se refere a implementação de uma perspectiva intersetorial na gestão das políticas sociais, os serviços

acordo com seu escopo de intervenção. Nesse sentido, a ausência de uma perspectiva de conhecimento integral sobre as necessidades sociais daquele indivíduo ou família, pode dar origem à pressupostos distintos e até mesmo antagônicos sobre sua condição de vida, interferindo assim na definição de estratégias de intervenção.

prestados pelas entidades não governamentais devem ser alcançados por tais diretrizes, as quais devem ser disseminadas e monitoradas pelo poder público, reforçando assim a perspectiva do comando único nas políticas públicas, de forma que também o terceiro setor realize uma prestação de serviço que tenha como perspectiva a integração e a integralidade.

É no bojo desse emaranhado de contradições que se encontram hoje as políticas públicas brasileiras. Se por um lado, sobretudo a partir da Constituição de 1988, possuem um aparato jurídico fundamental e um arcabouço teórico cada vez mais amplo, que lhes subsidiam quanto ao entendimento sobre a importância da intersectorialidade para a qualificação de suas ofertas e para o atendimento integral das necessidades de seu público, por outro, não encontram estruturalmente as condições necessárias para a implementação de uma concertação intersectorial entre elas.

Ressaltamos que durante nossa análise, utilizaremos a expressão “concertação intersectorial” para fazer menção aos processos que dão origem às estratégias e ações integradas intersectorialmente. Compreendemos que a expressão concertação intersectorial utilizada por Pereira (2014) é a que melhor se aplica à medida em que evoca uma compreensão sobre intersectorialidade numa perspectiva histórica, dialética, contraditória e, portanto, dinâmica, envolvendo não somente aspectos técnicos e estratégias operacionais de intervenção mas, também, a eleição de paradigmas e conceitos e a construção de objetivos comuns.

Segundo Pereira (2014, p. 23) “a relação concertada entre “setores” implica mudanças substanciais na gestão e impactos dessas políticas, bem como ampliação da democracia e da cidadania social”. A eficácia de uma concertação intersectorial vinculada à gestão de políticas sociais na garantia da proteção social, segundo esta autora, está diretamente relacionada às percepções do cotidiano, à eleição de paradigmas e compreensões de conceitos que direcionam as práticas de sujeitos responsáveis pela implementação de ações intersectoriais.

A expressão “concertação intersetorial” indica, ao nosso ver, que a intersetorialidade é, acima de tudo, um processo em contínuo aperfeiçoamento, colocando ênfase no caráter permanente, dinâmico e contraditório dessa estratégia de gestão. Nesse sentido, as ações ou estratégias interssetoriais são produto, antes de tudo, desse esforço de concertação por parte dos gestores e operadores das políticas públicas rumo à uma proteção social integral.

Nosso objetivo principal aqui é refletir sobre a intersetorialidade enquanto estratégia de aprimoramento da gestão de políticas sociais. Para tanto, traremos à tona aspectos fundamentais do debate sobre proteção social e suas particularidades no Brasil; em seguida, faremos uma análise histórica sobre o processo de incorporação da intersetorialidade na gestão das políticas sociais brasileiras, dando enfoque a esse processo na Política de Assistência Social. Por fim, apresentaremos os principais elementos que consolidam a intersetorialidade enquanto estratégia de gestão que qualifica a proteção social na Política de Assistência Social.

ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO DEBATE SOBRE PROTEÇÃO SOCIAL

Os processos de produção e acumulação de bens materiais sempre foram movidos por necessidades, inclusive pela necessidade de se criar estratégias para o enfrentamento de situações de carências pessoais ou coletivas.

Pereira (2016)⁶ destaca que os que defendem ideologias liberais preferem negar a existência das necessidades humanas, pois, ao reconhecê-las admitem também que elas devam ser atendidas por

⁶ Utilizaremos Camila Potyara Pereira - em seu livro *Proteção Social no Capitalismo – Crítica a Teorias e Ideologias Conflitantes* (2016) - como referência predominante para a discussão sobre os aspectos fundamentais que circunscrevem o debate sobre proteção social, de modo particular, no Brasil, pois, trata-se de um artigo contemporâneo, que busca analisar criticamente a influência de teorias e ideologias conflitantes na configuração da proteção social.

políticas públicas. Nesse sentido, preferem denominá-las enquanto preferências individuais, vícios, desejos e sonhos de consumo, mascarando assim a responsabilidade do Estado.

Alguns questionamentos se mantêm e se renovam no debate sobre necessidades, os quais estão amparados por diferentes perspectivas ideológicas, a exemplo do questionamento sobre o que se constitui em necessidades básicas? Ou sobre que tipo de necessidades são essas que o Estado deve se responsabilizar pela provisão? Ou ainda sobre até que ponto algo se constitui enquanto necessidade ou enquanto desejo, sonhos, preferências?

Se referindo às necessidades humanas, Pereira (2016, p. 63) afirma ainda que “o básico a ser satisfeito, portanto, não é tudo, apesar de não ser sinônimo de mínimo; é apenas o patamar fundamental a ser alcançado em direção a patamares mais elevados de vida humana digna”.

Um dos aspectos presentes no debate sobre proteção social se refere à sob quais perspectivas ideológicas⁷ os Sistemas de Proteção Social implementados pelo Estado vêm sendo constituídos. Será sob a perspectiva das necessidades ou das preferências? Do direito ou do mérito?

Segundo Pereira (2016), com quem concordamos, essa análise histórica imbricada à uma perspectiva teórica que busque identificar na trajetória da proteção social os determinantes de ideologias conflitantes, nos dará o parâmetro necessário para compreender a maior ou menor consistência protetora das medidas criadas nos países que experimentaram a implantação de sistemas protetivos, sobretudo, no Brasil.

Compreendemos que as características de um Sistema de Proteção Social, sua maior ou menor incidência nos problemas reais

⁷ Estamos falando aqui do antagonismo existente entre a teoria liberal clássica e a teoria marxista de Estado. Ambas, segundo Ferraz (2014), constituem-se enquanto expressão das profundas mudanças econômicas e políticas pelas quais passava toda a Europa. Essas teorias expressam as visões antagonicas de homem, de sociedade e das classes sociais fundamentais da sociedade capitalista: capitalistas e trabalhadores.

da sociedade, sua abrangência e capilaridade, sua capacidade concreta de proteção, sobretudo, daqueles que se encontram à margem do sistema produtivo, desvinculados formalmente do mercado de trabalho, dependerá da forma com que o Estado e a classe dominante concebem a origem dos males sociais mencionados por Marx (1995).

Marx (1995, p. 79), se referindo ao Estado moderno, afirma que “o Estado jamais encontrará no ‘Estado e na organização da sociedade’ o fundamento dos males sociais”. Isto porque, caso ocorresse, teria que colocar em xeque sua própria função e vitalidade. Assim, o Estado trata de justificar e obscurecer, através do seu aparato burocrático, que o capitalismo vai se instaurando em meio as relações sociais produzindo riqueza e pobreza em larga escala.

A burguesia e sua forma de Estado, normalmente, vai conceber a base causal dos males sociais como sendo proveniente de “um defeito de administração e de assistência” ou como responsabilidade dos indivíduos, e, nesse último caso, estes passam a ser culpabilizados pela sua própria condição de miserabilidade (MARX, 1995, p. 79).

Nesse sentido, analisando as afirmações de Marx (1995), Bizerra e Góis (2014) concluem que:

[...]Decorrente dessa incapacidade de compreender os fundamentos dos problemas sociais revela-se a natureza paliativa da intervenção estatal, expressa na sua impossibilidade de resolver, a ponto de superar, os problemas sociais. Resolvê-los implicaria, por conseguinte, a superação da plêiade que sustenta os antagonismos sociais reinantes no âmbito da sociedade civil e que são resultantes dos interesses irreconciliáveis das classes (BIZERRA; GÓIS, 2014, p. 80).

A não associação intencional dos males sociais à lógica e ao funcionamento do modo de produção capitalista, ao mesmo tempo que cumpre a função de perpetuar esse modo de produção - sobretudo pela sua associação ideológica à um *status* de modernidade, progresso e riqueza - também contribui para a

consolidação na sociedade da naturalização da desigualdade social, da vinculação da pobreza à fracassos e méritos individuais. Este aparato ideopolítico, culpabiliza o indivíduo e sua família pela sua condição de pobreza. A meritocracia ignora a condição de classe, gênero e raça, colocando todas as pessoas num mesmo patamar no que se refere às oportunidades (BIZERRA; GÓIS, 2014).

Segundo Marx (1984, p. 210) “a acumulação de riqueza em um polo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de tortura laboral, de escravidão, ignorância, embrutecimento e degradação moral no polo oposto, no lado da classe que produz seu próprio produto na forma de capital”. Esta dinâmica da simultânea acumulação da riqueza e da pobreza expressa a contradição inerente à essência do modo de produção capitalista e produz ciclos sistemáticos de crises.

Por outro lado, essa mesma dinâmica contraditória, promove o desenvolvimento de formas de resistência por parte da classe trabalhadora que, diante das crises, tensionam o Estado a dar respostas às suas necessidades de sobrevivência. É nesse bojo que se constituem as políticas sociais enquanto produto do tensionamento entre as classes. Ao mesmo tempo fruto de luta e resistência popular e concessão do Estado, o qual tem por objetivo dar sustentação ao modo de produção capitalista e, diante disso, é impelido sistematicamente a desenvolver estratégias “anticrises”.

Conforme Montaño (2007, p. 39), as políticas sociais são entendidas como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força. Surgem como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora”.

Considerando a centralidade das políticas sociais enquanto estratégia de operacionalização da proteção social, a igualdade e seu contrário, a desigualdade, devem estar no centro dessa discussão. Analisar em que medida a proteção social vai ao encontro de uma proposta de combate à desigualdade social pode se constituir num referencial importante para desmistificar

elementos encobertos, revestidos pelo discurso de proteção social, mas que, na prática, reforçam a desigualdade social.

Segundo Pereira (2016, p. 71) a igualdade que o capitalismo propaga é uma igualdade “funcional à persistência da dominação do trabalho pelo capital”. Nesse sentido, a proteção social que se constitui, cumpre uma função restauradora da relação entre trabalho e capital, que reforçam desigualdades. Mas, também é nesse contexto que surgem os elementos potencializadores das reivindicações da classe trabalhadora, indesejáveis ao sistema. Nesse contexto contraditório do capitalismo que as políticas sociais são desenvolvidas, enquanto produto do tensionamento entre os interesses antagônicos das classes sociais.

A partir dessa compreensão, identificamos que o Estado procurará desenvolver um aparato de proteção social desde que esse seja funcional ao controle da força de trabalho assegurando, assim, o desenvolvimento capitalista. É necessário que façamos, portanto, uma retomada conceitual sobre proteção social a fim de que possamos ter clareza sob que perspectivas ela será por nós analisada.

Conforme Giovanni (2009), se constituem Sistemas de Proteção Social as formas mais ou menos institucionalizadas, que as sociedades elaboram para proteger seus membros de vicissitudes da vida, tais como: velhice, doença, infortúnio ou privações. Nos reportaremos também à discussão realizada por Tejadás (2010), que procura elucidar a importância de se ter como referência uma concepção ampla de proteção social, esclarecendo que essa abrangência nos permite incorporar às mais diversas políticas sociais, a responsabilidade pela proteção social, garantindo assim, uma complementaridade que favoreça a integração e a integralidade de tal proteção.

Em contraposição a esta visão ampliada, que vincula a proteção social às políticas públicas diversas e, de modo particular, às políticas sociais, Tejadás (2010) adverte que existe também uma visão parcial, porém muito comum de proteção social que a associa, estritamente, ao âmbito da garantia de direitos, exclusivamente sociais. Esta visão parcial tem a tendência de vincular,

restritamente à Política de Assistência Social, a responsabilidade pela oferta de proteção social, o que tem rebatimentos significativos para a (in)compreensão da intersetorialidade enquanto estratégia fundamental para o avanço da integralidade da proteção social.

Tejadas (2010), por outro lado, reafirma seu entendimento sobre proteção social numa perspectiva de direitos integrados. Concordamos com a autora quando afirma que o conceito de proteção social se mostra mais adequado quando acrescido da perspectiva de que “relaciona um conjunto de políticas públicas que atuam, de modo intersetorial, na proteção da população e na garantia de direitos integrados e integrais” (TEJADAS, 2010, p.78).

Nesse sentido, partimos da premissa de que as políticas sociais são responsáveis pela materialização dos direitos historicamente conquistados, civis, sociais, culturais, todos, e de que tais políticas são complementares na tarefa de concretizar a proteção social. Daí a importância da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão voltada para o aprimoramento da proteção social numa perspectiva de integralidade e de complementaridade entre os direitos sociais e, portanto, entre as políticas públicas sociais, que no Brasil são organizadas setorialmente.

Projeta-se, dessa maneira, um leque amplo de políticas que envolvem tanto os chamados direitos sociais como os demais –civis, políticos, culturais, ao meio ambiente, entre outros, na perspectiva da sua indivisibilidade. Nessa direção, o direito ao meio ambiente preservado relaciona-se de modo dialético ao direito ao saneamento básico, à habitação em espaços que não prejudiquem os recursos naturais [...] Como se pode depreender, são infinitas as conexões que nos permitem entender os direitos humanos de modo inter-relacionado (TEJADAS, 2010, p. 78).

Com base nesses aspectos fundamentais do debate sobre proteção social, passaremos a refletir sobre as especificidades do processo de implementação e consolidação do Sistema de Proteção Social brasileiro.

AS PARTICULARIDADES DO DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

No caso brasileiro, até fins do século XIX, ganharam corpo obras sociais e filantrópicas, ações de ordens religiosas e de redes de solidariedade, incluindo-se aí o apoio advindo das famílias extensas, que assumiram por muito tempo a responsabilidade por colaborar nesse processo de responsabilização pessoal pela sobrevivência (YAZBEK, 2014).

A proteção social brasileira teve sua origem no final da Primeira República ou da República Velha, como a denominaram alguns autores, quando a questão social ganhou evidência dada a emergência do processo de industrialização como alternativa da crise agrária.

Conforme Iamamoto (2000), um dos marcos iniciais do Sistema de Proteção Social brasileiro, foi a Lei Eloy Chaves, em 1923, que institui as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's). As CAP's eram orientadas pela lógica do Seguro, pois destinadas apenas aos trabalhadores formais que realizassem contribuição prévia. Ou seja, se constituí numa experiência de Sistema Previdenciário da época.

A partir de 1933 as CAP's foram transformadas em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), sendo criado neste mesmo ano o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) e, rapidamente, conforme Iamamoto (2000), houve a disseminação desses institutos, contemplando outras categorias profissionais. Os IAP's tinham por objetivo cobrir riscos ligados à perda da capacidade de trabalho e foram sendo implementados, sobretudo, para as categorias profissionais estratégicas para o desenvolvimento industrial do país. Os IAP's possuíam características diferenciadas em cada grupo profissional, mantendo-se em comum a lógica do Seguro.

A partir de 1937, com a implantação da ditadura Vargas, o Estado Novo amplia as medidas de proteção ao trabalhador ao mesmo tempo em que intervém no movimento sindical,

objetivando o controle rigoroso das organizações dos trabalhadores. Nesse período houve a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, 1943), a implantação do salário mínimo e a valorização da saúde do trabalhador (IAMAMOTO, 2000).

Conforme Iamamoto (2000), durante o regime militar varguista a questão social passa a ser tratada através do binômio repressão/assistência, subordinada aos preceitos de segurança nacional e das exigências da acumulação monopolista.

A criação do salário mínimo representou o reconhecimento de patamares mínimos necessários à sobrevivência digna da classe trabalhadora e a CLT, de 1943, representou a reunião e sistematização de uma vasta legislação trabalhista produzida no país após 1930, bem como a introdução de novos direitos e regulamentações ainda inexistentes. Tanto uma medida quanto outra representaram um avanço significativo para o Sistema de Proteção Social que vinha sendo delineado no país, sobretudo, porque se aplicou a todos os trabalhadores vinculados ao mercado formal de trabalho e não à algumas categorias profissionais. Contudo, os trabalhadores informais ainda ficaram desguarnecidos de qualquer aparato protetivo ofertado pelo Estado.

Em 1945 o país volta ao regime democrático, conservando características populistas do regime ditatorial de Vargas.

Nas décadas de 1960 e 1970 houve uma expansão e modernização do Sistema de Proteção Social do país. Contudo, tratou-se de um processo de “modernização conservadora”, pois essas mudanças não significaram uma ruptura com a desigualdade social e com a lógica meritocrática prevaiente até então. A referida “modernização conservadora” do período da ditadura se expressa a partir da contradição existente entre intenso crescimento econômico, com elevadas taxas de expansão da produção e de aprimoramento do Sistema de Proteção Social e a coexistência com o avanço da corrupção e da desigualdade social.

O pique econômico, sentido principalmente no período do chamado “milagre brasileiro” (1968-1973), não veio acompanhado de

distribuição de renda. Pelo contrário, houve concentração de recursos no período. A sociedade brasileira se tornou mais injusta com a ditadura, tendo em vista as políticas estatais implementadas no período, de perfil eminentemente regressivo (IAMAMOTO, 2000).

Além disso, ainda hoje existe o mito de que no período ditatorial não havia corrupção. Contudo, o que ocorria naquele momento é que os mecanismos que hoje funcionam no sentido de investigar e difundir publicamente as denúncias de corrupção estavam “amordaçados” ou impedidos de funcionar, como é o caso da Polícia Federal, do Ministério Público, da imprensa, do judiciário, dos movimentos sociais, dos sindicatos, dentre outros. No entanto, se ampliarmos o conceito de corrupção e pensarmos que esta diz respeito à atuação estatal em favor dos interesses privados, em especial dos propósitos empresariais, temos naquele período um Estado amplamente corrupto, que agia em favor das empresas e do lucro privado (IAMAMOTO, 2000).

Conforme Yazbek (2014), o Brasil não alcançou a institucionalidade de um Estado de Bem-Estar Social, pois o modelo de política social estava focado nas relações trabalhistas, ou seja, a proteção não tinha caráter universal e sim estava focalizada nos trabalhadores, sendo os cidadãos de direitos aqueles com carteira assinada e que pagavam por um seguro social. O Estado objetivava, naquele momento, manter a estabilidade, administrando a questão social, buscando diminuir desigualdades e garantir alguns direitos sociais.

Sposati (1994) chama a atenção para o fato de que o Sistema Protetivo Brasileiro se constitui de forma dualizada: de um lado, desenvolve-se fortemente apoiado na capacidade contributiva dos trabalhadores, particularmente do mercado formal de trabalho e, de outro, vai destinar aos mais pobres, trabalhadores de um mercado informal, um modelo de regulação pela benemerência. Assim, a classe trabalhadora tem garantidos alguns direitos básicos, enquanto que para o trabalhador informal restam as obras sociais e filantrópicas.

Portanto, ao que se observa a proteção social no Brasil vai se estruturando de forma complementar ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Conforme Yazbek (2014), a partir de meados de 1970 observa-se um avanço organizativo da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais na luta pela redemocratização e pela retomada do Estado Democrático de Direito e essas lutas se estenderam durante os anos de 1980. O movimento sindical se fortalece e renascem as organizações populares e associações comunitárias vinculadas aos movimentos progressistas da igreja Católica – as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

Segundo Couto (2008, *apud* Pastor e Brevilheri, 2009), a década de 1980 foi marcada pelo agravamento da questão social em decorrência da alta concentração de renda, porém ao mesmo tempo foi também um período de organização significativa dos movimentos sociais e de participação da sociedade civil na construção da nova Constituição.

Assim, a Constituição de 1988, nasce a partir das lutas populares das décadas de 1970 e 1980 e será permeada por elas. O Sistema de Proteção Social brasileiro passa a oferecer cobertura aos que se encontram fora do mercado formal de trabalho, reconhecendo os direitos sociais das classes subalternizadas em nossa sociedade. Estabelece-se um Sistema de Seguridade Social, definido no artigo 194 da Constituição Federal, como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 redesenha de forma radical o Sistema Brasileiro de Proteção Social, afastando-o do modelo meritocrático conservador e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade dos riscos impostos pela economia de mercado.

Contudo, o início do processo de construção da Seguridade Social brasileira foi marcado por um contexto de tensionamento internacional pela consolidação do neoliberalismo e pelas

estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a sua direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais. Assim, a proposta de Seguridade Social mostra-se incapaz de se consolidar nesse contexto.

Segundo Yazbek (1995), embora a Constituição tenha reconhecido os direitos sociais, houve uma redução dos investimentos sociais do Estado brasileiro provocada pelo seu ajustamento aos preceitos neoliberais que privilegiam políticas de estabilização econômica. Assim, o que se constata é que no país a via de insegurança e vulnerabilização do trabalho conviveu com a erosão do Sistema Público de Proteção Social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições de gastos públicos e sua perspectiva privatizadora e refilantropizadora.

Um exame das características da proteção social brasileira, neste início de milênio, vai nos mostrar um processo de avanço da consolidação das ações protetivas do Estado, sobretudo, no que se refere ao campo emblemático do enfrentamento à pobreza e da desigualdade. Contudo, é importante destacar que as propostas do Estado na esfera da proteção social estejam vinculadas às determinações dos órgãos internacionais enquanto estratégias dentro de uma perspectiva neoliberal, e, portanto, ainda voltadas para situações extremas, sendo caracterizadas por um alto grau de seletividade e focalização e direcionadas aos mais pobres dos pobres, colocando-se na contracorrente da universalização de direitos.

Segundo Tejadas (2010), diante da centralidade das propostas de enfrentamento à pobreza, sobretudo a partir da década de 1990, há uma tendência às contradições nas análises sobre proteção social, nesse contexto. Ao mesmo tempo em que tais análises estabelecem uma vinculação restrita da proteção social ao desenvolvimento das políticas que compõem o tripé da Seguridade Social no Brasil (assistência social, saúde e previdência) - quando não, ao desenvolvimento específico da Política de Assistência Social, uma vez que o campo do enfrentamento à pobreza está

institucionalmente vinculado à essa Política – elas procuram demonstrar, por outro lado, a importância da articulação entre as políticas sociais para a efetivação da proteção social. Isso demonstra, segundo a autora, o modo ambíguo como a proteção social é compreendida, “ora relativa a um amplo leque de políticas que devem prevenir riscos e inseguranças, ora restrita à Política de Assistência Social”⁸ (TEJADAS, 2010, p. 75).

Vale destacar que importantes conquistas ocorreram no processo em curso de consolidação da Seguridade Social no Brasil, sobretudo, no que se refere à constituição de um arcabouço legal e normativo que veio dar uma maior sustentabilidade para o Sistema de Proteção Social brasileiro, principalmente pós Constituição de 1988, embora sabemos que permanece nas políticas públicas concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas.

Destacamos que a construção de um Sistema de Seguridade Social no Brasil é um desafio ainda não superado, sendo elementos fundamentais para sua consolidação uma gestão focada na perspectiva intersetorial e na ampliação e consolidação da participação dos cidadãos por meio de intervenções coletivas.

É importante considerarmos que o processo de coletivização das demandas, necessidades a serem respondidas a partir de políticas públicas e manifestações, contribui para a potencialização das conquistas, além de contribuir para a desconstrução de uma lógica individual, muito presente ainda nos dias de hoje, na qual há uma tendência de responsabilização do indivíduo e das famílias pela sua condição de exclusão social.

Enfim, a proteção social construída ao longo de nossa trajetória histórica vem sendo alvo de desconstruções e de estagnação. São muitos os riscos de retrocessos, seja no que se refere aos direitos

⁸ Tejadas (2010, p. 72-81) faz uma análise sobre uma publicação do governo federal de 2009, denominada “Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil”. Ela aponta que nesta publicação autores como Sposati (2009) e Jaccound (2009), ao conceituarem proteção social, trazem intrinsecamente em suas análises as ambiguidades apontadas.

trabalhistas, previdenciários, educacionais, de saúde, de habitação e de provimento das necessidades humanas básicas, como a sobrevivência. Assim, o cenário é adverso. Contudo, já vivenciamos outros ao longo da história e não podemos desconsiderar o movimento contraditório e dialético que permeia as relações sociais e que devem continuar sendo a mola propulsora para a construção de novos patamares na consolidação de uma proteção social mais abrangente, que incorpore a diversidade das políticas públicas de forma articulada e com foco na integração e integralidade da proteção social.

O PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Inicialmente, é importante explicar a vinculação do tema da intersectorialidade ao campo das políticas sociais. Para isso, é necessário deixar clara nossa compreensão sobre políticas sociais.

Segundo Almeida (2014)⁹, distintas produções teóricas destacam uma ou mais funções das políticas sociais em detrimento de outras, acentuando nelas potencialidades que parecem ignorar a dimensão classista do Estado que cumpre uma função de regulação social na sociedade capitalista.

Concordamos com ALMEIDA (2014) que afirma que as políticas sociais são:

[...] uma intervenção historicamente forjada pelo Estado no campo da regulação social decorrente do acirramento da luta de classes. Um campo de ação voltado para se assegurar as condições de reprodução social, particularmente da força de trabalho, necessárias ao processo de acumulação de capital, no qual se articula, contraditoriamente, o esforço de legitimação política do Estado com os processos

⁹ Esclarecemos que no desenvolvimento deste tópico utilizaremos com frequência esse autor, considerando a escassez de produções sobre o tema, bem como nossa identificação com a fundamentação crítica de suas análises.

institucionalizados de incorporação das reivindicações imediatas das classes subalternas (p. 233).

O autor deixa claro, portanto, o caráter contraditório exercido pelas políticas sociais que, ao mesmo tempo, cumprem o papel de regular socialmente as forças produtivas indispensáveis ao modo de produção capitalista, oferecendo na forma de processos institucionalizados, bens, serviços e recursos necessários à sobrevivência do trabalhador e, por outro lado, são também conquistas advindas das reivindicações da classe trabalhadora organizada, adquirindo escopo de direito.

Tal contradição, ao nosso ver, expressa de forma inequívoca, os interesses inconciliáveis entre capital e trabalho os quais estão permanentemente em disputa. Portanto, ao analisarmos as políticas sociais, não podemos desconsiderar o elemento contraditório que circunscreve as relações sociais no modo de produção capitalista, sob pena de interpretá-las de forma unilateral ou parcial, seja como mera concessão do Estado ante sua necessidade de legitimação, seja exclusivamente como conquista da classe trabalhadora. Essa redução na análise e compreensão sobre as políticas públicas compromete o reconhecimento da permanente luta de classes intrínseca ao modo de produção capitalista.

Nesse sentido, reconhecendo que o papel do Estado no modo de produção capitalista é o de atuar para a manutenção e desenvolvimento desse modo de produção e que, com essa finalidade, ele contraditoriamente incorpora os interesses da classe trabalhadora, trataremos das políticas sociais enquanto estratégia de natureza igualmente contraditória por meio da qual se tem a pretensão de materializar a proteção social.

Feitas as considerações sobre qual ponto de vista estamos tratando as políticas sociais, passaremos a analisar a relação entre estas e a intersectorialidade, tentando compreender como essa estratégia foi sendo incorporada no âmbito da gestão das políticas sociais no Brasil.

Resultado da forma fragmentada de enfrentamento das expressões da questão social por parte do Estado e também do desenvolvimento de um campo complexo de serviços públicos, as políticas sociais assumiram, historicamente, no Brasil, um desenho socioinstitucional setorial, por área ou “temático”¹⁰.

Observa-se que ao longo do desenvolvimento das políticas públicas brasileiras (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho, etc.), as mesmas foram se apresentando de forma setorializada e desarticulada, respondendo a uma forma de gestão com características centralizadoras e hierarquizadas.

Cada política pública tem uma rede própria de instituições e serviços, sejam eles estatais ou filantrópicos, que realizam um conjunto de atendimentos. Esta forma de gestão da política pública gera fragmentação na atenção às necessidades sociais e ações paralelas, “além de divergências quanto aos objetivos e papel da cada área, prejudicando particularmente os usuários, sujeitos das atenções dessas políticas” (YAZBEK, 2014, p. 99).

Sobretudo a partir da promulgação da Constituição de 1988, esse desenho começa a ser problematizado teoricamente e surgem proposições integradoras e/ou articuladoras de práticas, saberes, instituições, aparatos burocráticos e legais (ALMEIDA, 2014, p. 236). Nesse contexto, a intersetorialidade ganha destaque enquanto proposta de reconfiguração da ação estatal na área social.

O fato é que a intersetorialidade se tornou uma estratégia reconhecida e almejada no âmbito dos processos de descentralização das políticas sociais, embora com percursos e dificuldades diferenciadas em cada área de intervenção do Estado (ALMEIDA, 2014, p. 236).

Segundo Junqueira (1999), dada a crescente complexidade da estrutura socioeconômica e cultural do país, a estruturação das políticas sociais brasileiras alicerçadas em pilares setoriais

¹⁰ Políticas Sociais voltadas para proteção de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, e outros públicos, especificamente.

hierarquizados, independentes e especializados, passa a se constituir em um entrave para a solução de problemas públicos. Práticas relacionadas com a intersetorialidade e a transversalidade¹¹ nas políticas públicas passam a ser consideradas indispensáveis para a organização pública, “no intuito de criar soluções para problemas cuja intervenção unilateral de setores isolados não é capaz de conseguir” (JUNQUEIRA, 1999, p. 74).

Essas novas abordagens incorporadas pelas políticas públicas começam a se multiplicar nos documentos oficiais do governo nos três níveis federativos, pós Constituição de 1988. Segundo Souza (2015), a partir de então:

Os conceitos de intersetorialidade e transversalidade passaram a ser aplicados especialmente em iniciativas de enfrentamento à pobreza, dado o reconhecimento de que ela é um fenômeno social multidimensional, assim como de integração de minorias políticas¹², especialmente em políticas de equidade de gênero e raça e de inserção das juventudes na estrutura social (SOUZA, 2015, p. 03).

¹¹ A procedência do termo transversalidade é conferida aos estudos sobre educação e abordagem interdisciplinar dos diversos fenômenos, em contraposição a uma visão fragmentada da realidade. Essa concepção, transposta para a discussão de políticas públicas “[...] pressupõe atuação interdepartamental e criação de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia. Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução” (IPEA, 2009, p. 780).

¹² “Pode-se entender hoje minorias como grupos que, devido a características peculiares de sua inserção na sociedade nacional –em geral marcada pela discriminação e pela negação da condição de sujeitos de direitos –, enfrentam dificuldades em ter suas demandas legitimamente incorporadas à agenda pública, tendo acesso a oportunidades reduzidas de inclusão e estando mais propícios a ter seus direitos violados” (IPEA, 2009, p. 781).

Contudo, as formas de gestão, capacidades tecnológicas e condições de financiamento de cada política pública estão longe de serem homogêneas. Portanto, a problematização da intersetorialidade deverá considerar as particularidades de cada política social. Isso não significa dizer que a trajetória de cada setor tenha se dado de maneira endógena, ao contrário, ocorreu, em grande medida, a partir da relação com os demais, constituída nos processos de “definição de prerrogativas, fronteiras e intersecções socioinstitucionais” (ALMEIDA, 2014, p. 232).

De acordo com Almeida (2014) dois vetores principais aparecem com prevalência nas análises sobre as origens da tendência intersetorial de gestão no Brasil. Um aponta a origem a partir dos programas governamentais propostos pela esfera federal e outro para a esfera local, sobretudo, no campo da gestão pública municipal, que procura desenvolver formas cada vez mais inovadoras para o enfrentamento de problemas sociais complexos.

Contudo, isso não significa dizer que essas sejam as únicas possibilidades de origem de iniciativas dessa natureza, podendo também emergirem de polos distintos na estrutura administrativa do Estado e na relação desses com instituições e movimentos da sociedade civil. Estes vetores não são antagônicos e nem estanques, muitas vezes são complementares e com fronteiras institucionais e administrativas difíceis de serem identificadas (ALMEIDA, 2014).

Segundo Almeida (2014) há que se reconhecer que o governo federal hoje,

[...] tem predominantemente induzido o processo de descentralização das políticas públicas a partir da organização de programas de amplitude nacional, mas cuja operacionalização se efetiva na realidade local, ou das instâncias que compõem a gestão municipal, que localizam na intersetorialidade possibilidades de enfrentamento mais eficazes dos problemas sociais sobre os quais a esfera governamental local é mais pressionada a intervir (ALMEIDA, 2014, p. 237).

O agravamento da pobreza e das desigualdades sociais, assim como a debilidade do Sistema de Proteção Social Brasileiro, são fatores que também potencializam a centralidade do debate sobre intersetorialidade na agenda contemporânea da política social. Contudo, a incorporação da intersetorialidade na gestão das políticas públicas no Brasil foi se desenvolvendo a partir de uma visão restrita sobre sua concepção e finalidade. Estamos falando sobre a visão que tem origem nos preceitos neoliberais de gestão que deram origem, a partir da reforma do Estado¹³ de 1990, ao Modelo de Gestão Gerencial¹⁴.

¹³ Na maior parte dos países, inclusive no Brasil, um descontrole fiscal, inflação, desemprego e recessão, caracterizando-se como uma crise generalizada do Estado, evidenciada a partir de 1970, fez emergir a discussão sobre a necessidade de uma Reforma do Estado, discussão essa que se fortaleceu na década de 1980. A tese, colocada pelos governos conservadores da Inglaterra e Estados Unidos, de que o Estado precisava de reformas voltadas para o mercado, logo foi difundida para os demais países. No Brasil, “a crise do Estado foi dada como fato consumado pelo governo FHC. O Estado entrou em crise no Brasil, conforme o discurso oficial do governo FHC, devido à exaustão do modelo de Estado desenvolvimentista. A reconstrução do Estado foi colocada como ponto passivo para que o país pudesse retomar o caminho do crescimento econômico. Tirar os excessos de Estado, essa foi a força motriz da reforma, que teve seu início no Governo Collor de Mello” (COSTA, 2000, p. 62).

¹⁴ A partir das discussões sobre a necessidade da Reforma do Estado no Brasil, foi defendida por Bresser- Pereira, Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso, a necessidade da implantação de um “Novo Modelo de Gestão” o chamado modelo Gerencial. Na análise de Bresser-Pereira (1998, p. 28), o gerencialismo pode ser compreendido como “um modelo normativo pós-burocrático de estruturação para administração pública que compartilha, de modo geral, valores como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, competitividade e *accountability*”. Nós, porém, compreendemos que o gerencialismo é a aplicação de práticas administrativas típicas do setor privado no setor público. Contudo, há uma diferença de propósito entre a iniciativa pública e a iniciativa privada que as tornam incompatíveis. A primeira destina-se a atender o interesse público e a segunda a garantir os interesses privados. Nesse sentido, estratégias de gestão que corroborem para o alcance dos objetivos da iniciativa privada, não serão, necessariamente as mais adequadas para o atendimento dos interesses do setor público.

Segundo Monnerat e Souza (2014), a partir da perspectiva neoliberal a intersetorialidade consiste numa nova forma de gerenciar as cidades, cuja preocupação está centrada na questão da otimização de recursos humanos e financeiros. Nessa perspectiva, a intersetorialidade contribuiria para combater a ineficácia das políticas sociais, buscando uma melhor alocação do gasto social.

A eficácia das políticas sociais estaria relacionada, sobretudo, à economia de recursos, sejam eles financeiros, humanos e materiais. Assim, a busca por essa eficácia gerencial com enfoque na economia de gastos poderia suplantar objetivos de cunho mais estruturantes, como a superação de uma dada realidade. Além disso, ela poderia ainda estabelecer ritos procedimentais focados no monitoramento e controle, que não atendam às exigências de uma realidade dinâmica e contraditória. Essa foi a concepção sobre intersetorialidade predominante que acompanhou todo o processo de incorporação dessa estratégia de gestão nas políticas públicas no Brasil.

Há que se reconhecer que a intersetorialidade também pode produzir a otimização do tempo, de recursos humanos, financeiros e materiais, contudo, seu objetivo não se reduz a isso, sendo este um dos resultados que podem ser alcançados por meio da relação concertada entre os setores.

Numa perspectiva que amplia o olhar para além de questões meramente de ordem econômica, encontramos no âmbito das políticas sociais, visões com as quais concordamos que compreendem a intersetorialidade enquanto:

[...] estratégia de gestão voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 42).

Aqui denota-se uma concepção de intersetorialidade com foco no enfrentamento dos problemas sociais complexos de forma integral e integrada, ultrapassando assim a visão restrita da

otimização de recursos. Tal concepção parte de um novo princípio ou paradigma e exige uma nova lógica de gestão ou ainda estratégia política de articulação entre “setores” diversos e especializados.

Ressalta-se, portanto, que no Brasil, a intersetorialidade foi sendo incorporada a partir de uma concepção restrita sobre sua finalidade, proveniente dos preceitos neoliberais, que a identificou historicamente enquanto estratégia de gestão voltada à otimização de recursos e economia de gastos públicos. Contudo, ao longo desse percurso, foi se desenvolvendo outras concepções sobre intersetorialidade, mais abrangentes, com as quais concordamos e que exploraremos melhor no próximo item desse artigo. Tais concepções recuperam o caráter político dessa estratégia de gestão e dão enfoque a importância da intersetorialidade enquanto estratégia potencialmente promotora de uma proteção social integrada e integral.

A seguir analisaremos, de modo particular, o processo de incorporação da intersetorialidade na gestão da Política de Assistência Social, no Brasil.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA RECENTE CONFIGURAÇÃO INTERSETORIAL

Ao longo dos últimos anos a Assistência Social, política de proteção social inserida constitucionalmente na Seguridade Social brasileira, avançou no país e tem constituído mecanismos de construção e consolidação de direitos sociais. Contudo, nesse processo, o legado histórico que marcou essa área de política social, recheado de valores e tendências conservadoras¹⁵, tem se

15 Segundo Silva (2015, p. 37), “a Política de Assistência Social tem como marca sua herança da histórica filantropização, o controle e moralização da questão social, voltados para a integração e a coesão societária. O moralismo é um traço forte no que concerne às abordagens relativas às várias expressões da questão social, alia-se ao princípio da subsidiariedade, concepção liberal historicamente adotada pela igreja, que compreende o papel do Estado como complementar e de

relacionado, pós Constituição de 1988, com uma outra tendência de caráter emancipatório, regida por princípios universais dos direitos e da cidadania (YAZBEK, 2014).

Na normatização desta Política, o princípio da intersetorialidade aparece como elemento fundamental a ser perseguido. Yazbek, ao analisar os artigos da LOAS¹⁶, enfatiza que:

Para alcançar seus objetivos, a Política de Assistência Social deve ser realizada de forma integrada e articulada às demais políticas sociais setoriais, para atender às demandas de seus usuários. Essa definição está na LOAS, que pressupõe para a assistência social o provimento dos “mínimos sociais”, cuja garantia exige a realização de um conjunto articulado de ações, envolvendo a participação de diferentes políticas públicas e da sociedade civil. A LOAS afirma também, que o destinatário da ação social deve ser alcançado pelas demais políticas públicas. Não podemos esquecer que o sujeito alvo dessas políticas não se fragmenta por suas demandas e necessidades que são muitas e heterogêneas. Estamos tratando das condições de pobreza e vulnerabilidade que afetam múltiplas dimensões da vida e de sobrevivência dos cidadãos e de suas famílias (YAZBEK, 2014, p. 97).

No Artigo 1º da LOAS a intersetorialidade já é sinalizada como um novo paradigma para a Política de Assistência Social quando define que a assistência social é “Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento das necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

apoio e não como principal responsável em garantir direitos e acesso universalizado. Desta forma os serviços socioassistenciais sucumbem às premências da burocracia relativa à inserção e ao controle dos que buscam o benefício monetário ou outros programas imediatistas e compensatórios. O patrimonialismo com o primeiro-damismo é traço característico marcante no trajeto histórico dessa política social”.

16 Lei Orgânica da Assistência Social, promulgada em 07 de dezembro de 1993.

No seu Artigo 2º, que trata dos objetivos da assistência social, a LOAS afirma que a assistência social deve se realizar de forma integrada às políticas setoriais, tendo em vista o enfrentamento da pobreza, a garantia e a provisão dos mínimos sociais e a universalização de direitos (BRASIL, 1993).

Também no Artigo 19, Inciso XII, conclama-se a perspectiva intersetorial entre os órgãos da Administração Pública Federal, que compõem o tripé da Seguridade Social bem como das políticas setoriais, visando elevar o patamar mínimo de atendimento às necessidades dos cidadãos (BRASIL, 1993).

Ao longo da década de 1990, a regulamentação da LOAS foi sendo realizada, inicialmente por meio da primeira Norma Operacional Básica (NOB) de 1997 e depois pela primeira Política Nacional e pela nova NOB, conhecida como NOB2, ambas de 1998. Tais documentos foram permeados pela noção da intersetorialidade ou de articulação com os outros setores, reafirmando assim o novo paradigma da intersetorialidade defendido na Constituição Federal de 1988 e reafirmado na LOAS em 1993.

Embora desde 1993 a potencialidade da articulação intersetorial para a efetivação de maior qualidade na intervenção social estivesse pontuada na área da Política de Assistência Social, somente a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) que deu origem à Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), é que a intersetorialidade passa ser a tônica dos debates desta área.

Segundo Monnerat e Souza (2014, p. 45), a PNAS (2004) apresenta a intersetorialidade como “requisito fundamental para a garantia dos direitos de cidadania”. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem como principais pressupostos a territorialidade, a descentralização e a intersetorialidade, prevê que as ações no campo da assistência social “devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas”.

A PNAS/2004 estabelece diferentes níveis de Proteção Social a serem afiançadas pela Política de Assistência Social (Proteção Social Básica e Especial), prevendo que os serviços, programas e

projetos devam articular-se às demais políticas públicas (BRASIL, 2004). No mesmo documento encontramos a definição de um elenco de atribuições para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), “unidade pública estatal, com base territorial que tem a responsabilidade pela execução direta dos serviços de proteção social básica da Política de Assistência Social”, dentre as quais a articulação intersetorial e o encaminhamento da população para as demais políticas sociais (BRASIL, 2005, p. 17).

Ainda podemos destacar nas normativas desencadeadas após a constituição do SUAS, elementos que nos levam a concluir que o paradigma da intersetorialidade foi se renovando e se fortalecendo a partir da trajetória mais recente das normatizações da política de assistência social.

Em 2005 é aprovada a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS/2005) que reforça a direção da universalidade do sistema por meio da articulação com as demais políticas sociais e econômicas, em especial as de Seguridade Social. Aponta, portanto, prioridade para a articulação entre as políticas de assistência social, saúde e previdência social, mas também indica a necessidade de articulação com o Sistema Nacional e Estadual de Justiça, na perspectiva de garantir proteção especial e prioritária a crianças e adolescentes e com o Sistema Educacional, na perspectiva do desenvolvimento da autonomia dos sujeitos, garantindo escolaridade e formação para o trabalho (BRASIL, 2005).

Em dezembro de 2012, por sua vez, foi aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2012). Resultado da ampliação desse debate e das experiências de concertação intersetorial implementadas, esta normativa traz um avanço no que se refere a maior clareza na definição da intersetorialidade no âmbito desta política. A intersetorialidade é apresentada na NOB/SUAS/2012 como “um dos princípios organizativos do SUAS” (BRASIL, 2012, p. 19).

Assim, fica evidente que no âmbito das normativas na área da Assistência Social houve um avanço significativo no que se refere a incorporação do paradigma intersetorial. O público da assistência

social vivencia vulnerabilidades de diferentes ordens, o que por si só impõem a esta política pública a busca por parcerias intersetoriais sustentáveis e inovadoras.

Dentre as iniciativas implementadas que adotaram a intersectorialidade enquanto estratégia fundamental de gestão, podemos citar o Programa Fome Zero, cujo lançamento ocorreu em 03/02/2003, na gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Conforme Yazbek (2014), o referido Programa trouxe contribuições significativas no que se refere a efetivação do direito humano à segurança alimentar e nutricional, sendo que um dos aspectos mais relevantes desta iniciativa é que ela congregava propostas emergenciais e permanentes de curto, médio e longo prazo, a partir da efetivação de integração entre as áreas, mediante a implantação de políticas públicas integradas em saúde, educação, assistência social, agrícola, agrária e ambiental. Algumas lacunas, porém, foram identificadas na proposta inicial do Programa Fome Zero, a exemplo da não problematização dos fundamentos estruturais da desigualdade social, bem como não articulação com outros programas sociais de enfrentamento à pobreza, sobretudo, com aqueles pertencentes à área do trabalho e previdência social.

No contexto vivenciado ao longo dos anos 2000, de grande empenho por parte do governo federal em reduzir os níveis de extrema pobreza no país e no qual, segundo Monnerat e Souza (2014), tivemos a associação do dinamismo econômico com mais proteção social, surgindo o Programa Bolsa Família, o qual podemos destacar que apresenta originalmente uma diretriz estratégica de articulação intersectorial e representou um importante passo na busca pela articulação do sistema protetivo do país. Tal Programa introduziu também uma importante inovação no que se refere à pactuação entre estados e municípios na complementação das transferências de renda.

O Programa Bolsa Família, instituído em 20/10/2003 se constitui numa das principais estratégias de enfrentamento à pobreza no Brasil. Ele nasce da unificação de quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão

Alimentação, instituídos em 2001 no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Monnerat e Souza (2014, p. 45) destacam que o Programa Bolsa Família (PBF) é fortemente pautado na intersetorialidade. Segundo elas, o PBF é o principal programa social com enfoque intersetorial de todos os tempos. Sua configuração é dependente “das capacidades institucionais e de diálogo político entre os entes da federação e os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento de políticas sociais e públicas”.

Contudo, tais autoras também advertem que a intersetorialidade proposta pelo Programa Bolsa Família se constitui naquilo que elas denominam de “intersetorialidade restrita”.

Não é exagero afirmar que o foco da intersetorialidade no Bolsa Família se restringe a indução da articulação entre as três principais áreas de política social, quais sejam: saúde, educação e assistência social, uma vez que a cobrança de condicionalidades está relacionada à frequência escolar, à adesão aos serviços da unidade básica de saúde e a forte presença da assistência social ocorre em razão de ser a política que coordena o programa, considerado nos documentos oficiais como intersetorial (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 45).

Compreendemos que a tentativa de indução da articulação entre as políticas de saúde, educação e assistência social, a partir do acompanhamento das chamadas condicionalidades (obrigação da frequência à escola e ao posto de saúde), não foi suficiente para promover uma intersetorialidade mais abrangente, capaz de desencadear articulações efetivas entre tais políticas públicas e de se consolidar ao longo do tempo. Isto ocorre, a nosso ver, porque tal tentativa de indução não se pauta em elementos estruturantes de gestão, ou seja, não contempla estratégias de gestão fundamentais, tais como: o planejamento e o desenvolvimento de ações conjuntas, a partir da definição de objetivos comuns entre as políticas públicas. De tal forma, a intersetorialidade restrita ao acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa

Família não promove o avanço para patamares mais sustentáveis de articulação intersetorial.

Complementarmente ao posicionamento de Monnerat e Souza (2014), Fonseca e Viana (2014) afirmam que a intersetorialidade presente nesse período ainda é restrita porque está fortemente vinculada ao programa Bolsa Família e suas condicionalidades. Fonseca e Viana (2014, p. 64) ainda afirmam que:

No entanto, a intersetorialidade com as políticas universais de saúde e educação foi uma das características inovadoras do programa sugerindo fortemente a expansão da oferta de atenção em saúde e a permanência nas escolas públicas para um contingente populacional que muitas vezes encontrava dificuldades de acessar esses mesmos serviços.

Nesse sentido consideramos que, embora o programa Bolsa Família seja uma das mais conhecidas e inovadoras propostas que prevê a articulação entre os setores com vistas ao fortalecimento da proteção social numa perspectiva de integralidade, a intersetorialidade que se circunscreve a partir dele está longe de se configurar enquanto um mecanismo estruturante, que para além de estabelecer fluxos e procedimentos intersetoriais possa desencadear uma mudança cultural no enfrentamento à pobreza, na qual esta seja reconhecida com origem multifacetada, exigindo respostas cada vez mais elaboradas e complexas, a partir da implementação de planejamento e ações conjuntas entre as políticas públicas.

Contudo, reconhecemos que tal integração significou um avanço no campo do enfrentamento à pobreza e a desigualdade social. Conforme Yazbek (2014):

[...] embora as propostas do Estado brasileiro, na esfera da Proteção Social, sejam voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização e direcionadas aos mais pobres entre os pobres, apelando à ação humanitária e/ou solidária da sociedade, trazem importantes inovações. (YAZBEK, 2014, p. 95).

O fato é que a intersetorialidade, no início dos anos 2000, ainda estava circunscrita a um programa específico, o Programa Bolsa Família, e não se constituía na essência da intervenção governamental. Contudo, há que se reconhecer que já nesse período, a implementação no repasse de recursos do governo federal para os municípios possibilitou que fossem alavancados serviços e ações, inclusive intersetoriais.

Conforme Fonseca e Viana (2014), com a implantação do Plano Brasil sem Miséria (BSM), em junho de 2011, pode ser verificada uma maior ênfase na perspectiva da intersetorialidade. O Plano Brasil sem Miséria (BSM) tinha como objetivo enfrentar a extrema pobreza que atingia, naquele momento, 8,5% da população ou 16,2 milhões de pessoas. É organizado em três eixos: garantia de renda, acesso à serviços e inclusão produtiva urbana e rural.

O Plano Brasil sem Miséria (BSM) marca uma corajosa e promissora guinada no rumo das políticas públicas no Brasil: a premeditada busca pela realização da intersetorialidade; o empenho no pacto federativo; os termos de compromisso firmados com distintas instituições, a estrutura de gestão como meio para viabilizar e induzir sinergias; o empenho em maior institucionalidade da assistência social para que esta passe a cumprir papel mais relevante no âmbito da proteção social brasileira e a intensa atividade de identificação de cidadãos com direito a transferência de renda e a serviços, mas ainda não exercendo seus direitos (FONSECA; VIANA, 2014, p. 65).

Aspecto a ser sublinhado na organização e planejamento do referido Plano é o expresso “empenho para enfrentar a pobreza em suas múltiplas dimensões com uma ação coordenada de governo” (Fonseca, Viana, 2014, p. 66). O Plano Brasil sem Miséria, portanto, se consolidou a partir do diálogo horizontal entre ministérios ancorado numa perspectiva intersetorial. Esse modelo de gestão interministerial foi concebido como a melhor forma para se enfrentar a multidimensionalidade da pobreza.

A extrema pobreza tem endereço, idade, raça/cor e, sobretudo, escassez de bem estar a requerer atenção especial e adequada por parte do Estado. E, assim, os mais consistentes elementos para a articulação interministerial, federativa e ainda com organizações sem fins lucrativos, empresas e universidades com a finalidade de desenhar estratégias adequadas aos distintos públicos e as diversas manifestações, inclusive territoriais, da extrema pobreza foi a melhor escolha (FONSECA; VIANA, 2014, p. 69).

O BSM contemplou, portanto, uma construção coletiva envolvendo os Ministérios (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego, Cidades, Integração Nacional, Meio Ambiente, entre outros) e uma estrutura de diálogo: o Comitê Gestor (MDS, Casa Civil, Fazenda, Planejamento), presidido pela então Presidenta Dilma Rousseff. Também foi constituído o Grupo Interministerial de Acompanhamento, conformado por secretários executivos e auxiliares que desempenham um papel central na formatação do Plano. Como instância gerencial foi constituída ainda a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza (SESEP) na estrutura do MDS, órgão pertencente a Política de Assistência Social e responsável pela coordenação do Plano (FONSECA; VIANA, 2014).

Não obstante os avanços no que se refere à compreensão e implementação da perspectiva intersetorial na Política de Assistência Social, compreendemos que a Proteção Social no âmbito desta política, fortemente pautada em programas de renda mínima, ainda é muito restrita. Embora nos últimos anos, sobretudo a partir da PNAS/2004, tenham ocorrido muitos avanços no que se refere à sua regulamentação e à sua organização e tipificação, o avanço dos programas de renda mínima consolida, na prática, uma proteção social que se limita aos mais pobres entre os pobres.

Fonseca e Viana (2014) destacam que a agenda neoliberal de reformas - que se caracteriza, em primeiro lugar, por privilegiar, na relação estado-mercado, o mercado enquanto mecanismo mais eficiente de geração e alocação de recursos, reservando ao Estado

um papel reduzido em termos de tamanho, papel e funções – defendeu, como forma de enfrentar as desigualdades sociais e a pobreza, a implantação de programas de renda mínima em substituição progressiva ao conjunto de bens e serviços sociais oferecidos pelo Estado e a adoção de medidas cujos objetivos eram privatizar os programas sociais e concentrá-los nos seguimentos mais pobres.

Assim, identificamos que após a promulgação da LOAS o paradigma intersetorial está fortemente contemplado nas normativas da área, sobretudo após a PNAS/2004 e implantação do SUAS e por meio também de programas com enfoque no enfrentamento à pobreza e na transferência de renda. Contudo, vale destacar que a perspectiva da intersetorialidade, embora esteja muito presente como novo paradigma na Política de Assistência Social ainda não foi capaz de provocar mudanças culturais significativas, que pudessem ultrapassar a pontualidade e a emergencialidade das ações.

Ainda figuram no âmbito desta política muito mais iniciativas pontuais, caracterizadas pela lógica focalizada do enfrentamento a pobreza do que uma perspectiva mais abrangente que tenha como objetivo central a Proteção Social Integral contemplando mecanismos mais preventivos de situações de desproteção social.

Passaremos a apresentar os principais elementos que configuram a intersetorialidade enquanto estratégia de aprimoramento da proteção social na Política de Assistência Social.

PRINCIPAIS ELEMENTOS QUE CONFIGURAM A INTERSETORIALIDADE ENQUANTO ESTRATÉGIA DE APRIMORAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Concordamos com Pereira (2014, p. 37) quando afirma que a intersetorialidade não deve ser compreendida somente como uma estratégia técnica ou simplesmente como uma boa prática gerencial, embora também contemple esses elementos. Deve ser

compreendida enquanto “um processo eminentemente político e, portanto, vivo e conflituoso”. Ou seja, envolve interesses e jogo de poderes. Por isso, o exercício concertado entre setores, sobretudo entre as políticas sociais, numa perspectiva “inter”, não é tarefa fácil, mas que certamente eleva a proteção social a patamares mais efetivos, a medida em que se organiza a partir de objetivos comuns construídos entre os setores, produzindo assim sinergias que favorecem a integração e a integralidade da proteção, em prol do interesse público.

Como cada política é um conjunto de decisões e ações, resultante de relações conflituosas entre interesses contrários, que extrapolam seus pseudo perímetros setoriais, fica claro que a intersetorialidade é a representação objetivada da unidade dessas decisões e ações. [...] a divisão da política social em “setores” é procedimento técnico ou burocrático; [...] pois o conhecimento, assim como os bens públicos e os direitos, não são divisíveis (PEREIRA, 2014, p. 37).

A Política de Assistência Social brasileira vem, ao longo de sua breve trajetória, se empenhando no sentido de se estruturar e se consolidar enquanto política garantidora de direitos sociais aos seus usuários. Nesse sentido, uma de suas principais atribuições vem sendo desenvolver uma série de articulações com as demais políticas públicas no intuito de torná-las permeáveis às necessidades e interesses do público atendido, ampliando assim no seu escopo e das demais políticas públicas a capacidade de efetivação da proteção social.

Nesse sentido, a intersetorialidade tem se apresentado enquanto uma estratégia fundamental para esta política pública, na perspectiva de promover uma intervenção integrada com as demais políticas, com enfoque na proteção social integral, tendo em vista que seu público apresenta demandas diversas as quais estão relacionadas à uma série de direitos sociais que são de responsabilidade de outras políticas, tais como: saúde, educação, habitação, cultura, esporte, dentre outros.

Contudo, como vimos anteriormente, uma visão limitada sobre intersetorialidade minimiza sua potencialidade enquanto estratégia de gestão, a medida em que a vincula estritamente à perspectiva de redução de gastos, enquanto uma medida econômica. Por outro lado, uma compreensão mais abrangente, que compreende a intersetorialidade enquanto uma estratégia de gestão voltada para o aprimoramento da proteção social também encontra-se presente na arena de conflitos entre os interesses inconciliáveis de classe que permeiam a gestão pública.

A partir dessa compreensão mais abrangente identificamos o seguinte conceito de intersetorialidade: “*instrumento de otimização de saberes; competências e relações sinérgicas, em prol de um objetivo comum; e prática social compartilhada, que requer pesquisa, planejamento e avaliação para a realização de ações conjuntas*” (PEREIRA, 2014, p. 23).

Compreendemos que tal conceito de intersetorialidade contempla elementos fundamentais para uma gestão que tenha como meta o fortalecimento da perspectiva intersetorial entre as políticas sociais. Os agentes públicos (governamentais e não governamentais), possuem saberes diversos, vinculados às mais variadas áreas de formação e experiências profissionais. Tais saberes precisam ser organizados numa perspectiva horizontalizada e complementar, sob pena de se estabelecer uma hierarquização e uma gestão seletiva dos saberes, dispensando-se assim os menos prestigiados dentro de cada setor. Numa perspectiva mais complementar de saberes, amplia-se, a nosso ver, as possibilidades das estratégias de enfrentamento das demandas sociais serem mais plurais e abrangentes.

No referido conceito, menciona-se a necessidade da construção de um processo de articulação intersetorial que se mova em prol da definição de objetivos comuns entre as políticas sociais. Ao nosso ver, esta perspectiva de relação intersetorial pode favorecer que as intervenções das políticas sociais estejam focadas no aprimoramento da proteção social, a partir de uma lógica de complementariedade e com foco nas necessidades e interesses do

público atendido. Assim, as especificidades de cada política pública, seriam coordenadas sinergicamente para um fim maior, o de promover a proteção social.

Por fim, este conceito apresenta estratégias de gestão, sem as quais não é possível estabelecer uma relação intersetorial consistente e sistemática. A pesquisa, o planejamento e a avaliação conjunta entre as políticas sociais são elementos fundamentais para a definição de rumos e correção de percursos, mais uma vez tendo como foco o atendimento das necessidades humanas e não o cumprimento estrito de regras e normativas específicas de cada área.

Nesta perspectiva, portanto, fica claro que a intersetorialidade cumpre uma função de interlocução de saberes e de práticas. A partir dessa visão, compreendemos que não basta o compartilhamento prático, mesmo que esse esteja alicerçado por um processo de pesquisa, planejamento e avaliação. É necessário antes que se construa relações sinérgicas pautadas em objetivos comuns, e isso somente será possível a partir do exercício dialético, permeado por reciprocidades e contradições, capaz de levar os saberes isolados à um patamar de superação.

Para Pereira (2014, p. 27), uma compreensão sobre intersetorialidade mais coerente com a perspectiva dialética é aquela que percebe a presença de contradições e conflitos nas relações intersetoriais, indicando que se trata de uma “abordagem analítica mais complexa, dinâmica e relacional”.

Segundo a autora, o prefixo *inter*,

[...] remete à relação dialética; isto é, à relação que não redundando em um amontoado de partes que o constituem ligam-se organicamente, dependem umas das outras e condicionam-se reciprocamente. Trata-se, portanto, de uma relação em que nenhuma das partes ganha sentido e consistência se isolada ou separada das demais e das suas circunstâncias (de suas condições de existência e de seu meio) [...] a mera soma das partes ou articulação entre elas, não propicia mudança qualitativa. [...] É a oposição entre o *novo* e o *velho*, instaurada num todo orgânico e dialeticamente relacional, que desencadeia o processo de mudança e de

superação desejadas e operadas por agentes em relação contraditória (PEREIRA, 2014, p. 33-34).

Assim, podemos compreender que é por meio da reciprocidade e da contradição, que são elementos constitutivos de uma relação “inter” e, portanto, dialética, que se pode produzir o movimento necessário para um processo de mudança e de superação. Aqui os termos “mudança” e “superação” estão relacionados a conquista de patamares mais elevados de integração entre as políticas públicas capazes de promover a integralidade da proteção social. Nesse sentido, a relação intersetorial pressupõe atitudes ao mesmo tempo recíprocas e antagônicas e ambas características são fundamentais para que esse tipo de relação possa construir “o novo”.

Consideramos que a intersetorialidade em si propõe “o novo” na medida em que pressupõe a articulação entre setores que, via de regra, atuam de forma segmentada e fragmentada. Assim, compreendemos que “o novo” não está somente no resultado, no produto da articulação intersetorial, mas no próprio processo de concertação intersetorial, no fazer “inter”.

Para a Política de Assistência Social esse processo de concertação intersetorial necessita ser uma constante, dada a complexidade dos problemas sociais vivenciados pelo público atendido. Assim, esse movimento, por si só, garante avanços muito significativos à medida em que promove o diálogo, o planejamento articulado e à ação conjunta construída a partir de objetivos comuns entre as políticas públicas, contribuindo assim para a construção de uma gestão mais integrada e focada na integralidade das necessidades humanas.

Os resultados, contudo, nem sempre conseguem exprimir a grandeza do processo, pois, dada a escassez de vontade política e de recursos, os serviços, programas, e projetos ofertados pelas políticas sociais, são, na maioria das vezes, muito limitados no que se refere a sua capacidade de atender as necessidades dos usuários. Contudo, o esforço empenhado em prol de um processo de

concertação intersetorial tem também como desafio cotidiano o tensionamento do Estado no sentido da universalização dos direitos sociais e qualificação de suas ofertas.

Para Pereira (2014), a setorialidade “é um arranjo técnico ou burocrático criado para facilitar a gestão das demandas que pululam no universo complexo da política social e nas arenas de conflitos de interesses que se processam nesse universo” (PEREIRA, 2014, p. 26). A intersetorialidade não propõe a extinção dos setores e sim a superação da fragmentação entre eles, um novo modo de conceber e executar a política pública.

Essa integração com foco na superação da fragmentação se traduz, normalmente, como articulação de saberes e experiências na identificação de problemas, na tomada de decisão, no planejamento e execução de políticas sociais. Por outro lado, Pereira (2014, p. 26) chama a atenção para o fato de que a intersetorialidade pode propiciar também “mudanças de fundo; isto é, mudanças de conceitos, valores, culturas, institucionalidades, ações e formas de prestação de serviços”.

Assim, compreendemos que se a articulação de saberes e experiências se efetivar numa perspectiva “inter” e, portanto, dialética, poderá promover “novas culturas” pautadas no diálogo, na reflexão e análise crítica da realidade, no reconhecimento da origem multifacetada dos problemas sociais e no fortalecimento da compreensão das políticas públicas enquanto viabilizadoras de direitos sociais.

Contudo, como destaca Pereira (2014, p. 34), “superação dialética, portanto, não significa aniquilações das particularidades, mas ultrapassagens, apoiando-se nessas particularidades”. Podemos dizer, portanto, que tais ultrapassagens não são estanques e estão sujeitas a serem revisadas e avaliadas. Elas são frutos do movimento contínuo e sistemático de concertação intersetorial no qual as particularidades em jogo estão sendo tensionadas constantemente rumo à construção de um todo integrado. Nesse sentido, a superação não significa transformação e sim construção.

Pereira (2014, p. 35) ressalta que “relações não dialéticas, embora se considerem inovadoras, são incapazes de dar origem a uma alternativa relacional mais fecunda”. Assim, a intersectorialidade das políticas sociais deve se pautar numa perspectiva dialética, do contrário, corre-se o risco de “transformar decisões políticas, efetivamente conflituosas, em neutras prescrições administrativas” (PEREIRA, 2014, p. 24).

Outra concepção abrangente de intersectorialidade, que consideramos inovadora, procura analisar essa relação concertada entre setores enquanto resposta mais adequada às condições estruturais decorrentes do próprio modo de produção capitalista, dentre elas a pobreza.

Aqui, demonstra-se mais uma vez, a importância da Política de Assistência Social incorporar a intersectorialidade enquanto estratégia de gestão privilegiada no âmbito de suas intervenções, haja visto que o seu público é composto majoritariamente por famílias pobres.

De acordo com BRONZO (2010, p. 9),

A intersectorialidade na gestão é a contraface da multidimensionalidade da pobreza; a intersectorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional. Este é o primeiro registro sob o qual se deve examinar o tema da intersectorialidade.

É importante ter clareza de que a pobreza demanda soluções de ordem macroeconômica, contudo, isso não significa dizer que as políticas sociais não tenham relevância no processo de criação de oportunidades de acesso à proteção social para a população que vivencia a situação de pobreza.

Conforme Yazbek (2014, p. 98) “a intersectorialidade é a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, à inclusão e enfrentamento das desigualdades sociais identificadas”. Nessa perspectiva, a intersectorialidade se aplica à

finalidade da proteção social que é a de proteger socialmente os membros de uma dada sociedade, sobretudo aqueles que estão expostos à pobreza e às vulnerabilidades e riscos decorrentes da exclusão e desigualdade social, público alvo da Política de Assistência Social.

Contudo, é necessário que a relação intersetorial e, portanto, dialética, como já vimos anteriormente, possa produzir uma concepção comum sobre a multidimensionalidade da pobreza¹⁷ sem a qual os sujeitos envolvidos nesse processo de concertação intersetorial partirão de pressupostos distintos e até mesmo opostos, inviabilizando assim a construção de objetivos comuns nessa trajetória.

Acreditamos, portanto, que a compreensão sobre a pobreza a partir de suas múltiplas dimensões poderá se constituir em um “novo saber”, significando a “superção dialética”, já abordada anteriormente, produzida no bojo das relações de reciprocidade e de antagonismos vivenciadas no processo de concertação intersetorial. Compreendemos também que a produção de um “novo saber” exigirá que a relação intersetorial contemple para além de técnicas e mecanismos administrativos capazes de organizar instrumentos, fluxos, rotinas e práticas, mas, sobretudo, que ela promova momentos reflexivos, de apreciação e discussão de saberes e de desenvolvimento de habilidade política, de negociação de interesses voltados à escolha de paradigmas e construção de sínteses.

¹⁷ Conforme já visto anteriormente, Marx (1995) afirma que de modo contraditório, ao mesmo tempo o capitalismo gera riqueza e pobreza. Compreendemos que ter clareza disso é fundamental para o reconhecimento da pobreza enquanto produto das condições estruturais do próprio modo de produção capitalista e, portanto, multidimensional. Esta perspectiva contribui para afastar a perspectiva meritocrática que reduz a pobreza à ausência de capacidades individuais, atribuindo ao indivíduo a culpa pela sua não ascensão social. Nesse sentido, de acordo com Bronzo (2010, p. 9), a intersetorialidade “é a contraface da multidimensionalidade da pobreza; a intersetorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multimimensional”.

Destacamos, porém, que a intersetorialidade não se aplica somente ao enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades decorrentes dela. Mesmo nos casos em que uma situação não esteja vinculada necessariamente a uma situação de pobreza, a intersetorialidade se apresenta como a estratégia mais adequada de enfrentamento, pois, parte do princípio que as necessidades sociais são multifacetadas exigindo, portanto, proteção integral que se produz por meio da articulação dos saberes e práticas.

Contudo, a ação do Estado brasileiro no campo social é insuficiente frente às exigências sociais. Chama a atenção a persistência da fragmentação na organização das políticas públicas e sociais e, embora também se possa observar certa proliferação de programas sociais com desenho intersetorial, sobretudo no âmbito federal, também é nítida a fragilidade dos mesmos. Segundo Monnerat e Souza (2014) a efetivação da intersetorialidade exige intenção política e ampliação de investimentos financeiros, humanos e materiais.

É necessário que o Estado se empenhe em dotar as políticas sociais de condições mínimas, no que se refere a reestruturação da rede de serviços e benefícios. Os serviços e benefícios precisam avançar em quantidade e qualidade (ampliação e capacitação de profissionais, implantação e adaptação física dos equipamentos sociais, aquisição e substituição de equipamentos, implantação e alteração de valores para os benefícios sociais) a fim de que estes atendam efetivamente a necessidade da população e, por consequência, possam efetivar uma proteção social articulada entre as áreas.

É necessário que a gestão de políticas sociais esteja voltada para esse propósito e adapte seu aparato normativo (legislações, portarias, normas técnicas), administrativo, procedimental e, de modo particular, que haja empenho de recursos humanos, materiais e financeiros para essa finalidade. Não basta que os profissionais tenham o desejo e adotem estratégias intersetoriais pontuais, é necessário que se construa e que se invista na manutenção de um sistema articulador de políticas públicas nas três esferas de governo.

Outro elemento importante destacado por Junqueira (1998), é que o espaço que as pessoas ocupam e onde manifestam seus problemas trazem uma singularidade para as experiências de intersetorialidade, forjadas em meio as tensões políticas e macrossocietárias e em meio às relações de poder. Essa perspectiva defendida por este autor demonstra que a realidade local “abre perspectivas para o desenvolvimento de práticas intersetoriais para além daquelas induzidas pelas políticas e programas do governo federal”.

Portanto, cremos que uma definição muito pertinente de intersetorialidade é aquela que procura contemplar as determinações dessa dinâmica local no processo de concertação intersetorial e, por tal motivo, se apresenta como um conceito coerente à própria ideia de concertação aqui defendida.

Com esse enfoque temos o conceito apresentado por ALMEIDA (2014, p. 240-241):

A intersetorialidade, portanto, se constitui numa resposta construída em diferentes experiências de gestão, quer das políticas e programas sociais desenhados nacionalmente quer da própria esfera municipal, mas comportando também “uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social”.

Nesse sentido, podemos compreender que as articulações intersetoriais podem dar origem a formas de gestão que interferem e sofrem interferência da dinâmica local. Eis mais um elemento que reforça a potência da intersetorialidade para o aperfeiçoamento da proteção social, tendo em vista que esta deve ser planejada e adaptada às necessidades humanas, de acordo com o tempo e o espaço que elas se manifestam.

Alguns estudiosos¹⁸ sobre intersetorialidade destacam a importância da efetivação do processo de descentralização previsto

18 Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997); Ckagnazroff e Mota (2003); Pimenta (1995), Almeida (2014); Monnerat et al (2014).

na Constituição Federal de 1988, como estratégia fundamental para o fortalecimento da perspectiva intersetorial enquanto estratégia de aprimoramento da proteção social no âmbito dos municípios.

Junqueira (1998) reforça a urgência de se promover a intersetorialidade destacando que tal estratégia seria responsável por respostas pautadas na integralidade do atendimento e na equidade e que o sucesso da sua implementação está vinculado ao aprofundamento da descentralização das políticas sociais no nível local.

A descentralização pode potencializar a integração das políticas sociais municipais, contudo, a intersetorialidade não pode se resumir à ideia de regionalização e articulação dos serviços sociais, pois envolve “transformações profundas na cultura institucional burocrática e no corporativismo profissional fortemente arraigados no Estado brasileiro” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 48).

Monnerat e Souza (2014) trazem para a discussão a questão dos processos eleitorais e as substituições de administração, afirmando que elas tendem a minar muitas iniciativas em andamento, o que não é diferente para as iniciativas de cunho intersetorial que dependem de vontade política e investimento para se efetivarem. Por isso a importância de se construir bases sólidas, consistentes e culturalmente assimiladas para que a intersetorialidade possa avançar com estabilidade. Assim, o sucesso da implementação de uma perspectiva intersetorial profícua e duradoura está submetido à uma transformação cultural profunda.

Segundo Fonseca e Viana (2014) a construção de uma institucionalidade, baseada no diálogo permanente entre as políticas públicas e sociais, é uma das condições que se coloca para o sucesso de uma atuação numa perspectiva intersetorial. Nesse sentido, é necessária a:

[...] construção de espaços, formatos de articulação, diálogos, meios de comunicação, redes científicas de apoio, todos eles permanentes, com burocracia e regras próprias que estimulem e implementem uma diplomacia intersetorial” [...] Essa diplomacia intersetorial deve

criar uma inteligência técnica, um sistema de informação, além de uma cultura que supere as atuações corporativas setoriais, de forma a desenvolver um quadro dirigente, científico e técnico com atuação intersetorial (FONSECA; VIANA, 2014, p. 74).

Monnerat e Souza (2014), apontam também que há outro elemento determinante para o sucesso do empreendimento intersetorial: a responsabilidade dos setores específicos. Ou seja, não basta que haja uma organização da ação governamental com base no paradigma intersetorial. Será necessária também uma boa performance interna de cada área com esse mesmo enfoque. Assim, os chamados setores precisam reconhecer a importância da intersectorialidade e, sobretudo, precisam reconhecer individualmente sua responsabilidade nesse processo (MONNERAT; SOUZA, 2014). Portanto, compreendemos que a pauta intersetorial deve ser uma constante nos processos formativos de cada área. Contudo, a discussão sobre essa temática deve ultrapassar os supostos limites de cada política e avançar para a construção de espaços formativos conjuntos, nos quais os conhecimentos sobre a temática, circunscrito à cada área, possam ser socializados e, a partir da interpenetração entre os conhecimentos, construir um “conhecimento novo”.

Outro elemento que tais autoras consideram determinante nesse processo de concertação intersetorial é a definição de um território comum para a ação das diferentes políticas sociais, pois, na compreensão delas, um dos maiores obstáculos à ação intersetorial é o fato de que cada área determina sua região geográfica de atuação. A definição da delimitação geográfica de intervenção de uma dada política social, normalmente não se constitui a partir do diálogo prévio e do planejamento conjunto entre as políticas, sobretudo, entre a Assistência Social, Educação e Saúde, que estão presentes em quase todos os territórios, cuja ação intersetorial é fundamental devido a característica estruturante destas no que se refere a proteção social.

Isso se constitui num entrave no processo de concertação intersetorial pois, dada a lógica setorial ainda predominante (explicar que não é setorial internamente na política, mas a forma de organização das políticas públicas), a tendência é que as políticas se considerem restritas à esta área geográfica de intervenção pré-estabelecida por cada política, em contraposição à existência concreta e real de situações de desproteção social que ultrapassam esses pseudolimites.

Bronzo (2010), enfatiza ainda que as políticas públicas, sobretudo as que têm como meta o enfrentamento da pobreza, devem atuar com foco no território¹⁹, buscando a adequação entre a oferta de serviços e as necessidades existentes.

A atuação orientada para o território requer, para além de um cardápio flexível de ações e serviços, a pactuação e construção de objetos de intervenção comum entre diferentes setores com vistas à consecução de planejamento integrado para o enfrentamento dos problemas prioritários a serem enfrentados [...] Trata-se, pois, de construir objeto e objetivos comuns, o que difere das propostas que se traduzem na mera sobreposição ou justaposição de ações setoriais” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 50).

Nesse sentido, as autoras destacam dois elementos fundamentais no processo de concertação intersetorial: a construção de objetos de intervenção comuns - ou seja, objetos de intervenção sob os quais diferentes políticas e atores necessitam operar - a partir de pactuações e a necessidade de um planejamento integrado, com base nesses objetos e objetivos comuns para o enfrentamento das desproteções sociais.

Para o alcance de ações públicas verdadeiramente integradas é imprescindível, que haja o planejamento de intervenções

¹⁹ Importante destacar que partimos da compreensão de que as políticas sociais necessitam adotar a perspectiva de “território usado” definido por Milton Santos (1994), compreendido enquanto uma totalidade composta por uma configuração territorial (as infraestruturas e o meio ecológico) e a dinâmica territorial (uso do território pelos agentes – firmas, instituições e pessoas).

conjuntas. O uso dessa ferramenta é determinante, haja visto que cada área do conhecimento e de prática está marcado por “memórias técnicas e institucionais específicas” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 50).

Nesse sentido, o planejamento aqui expresso não se restringe a normativas, mas, ao contrário, envolve a capacidade de negociação de interesses,

[...] a chave para a construção de sinergias entre diferentes atores e áreas de política. Neste caso, o planejamento deve ser a tradução da articulação entre saberes e práticas setoriais, considerando-se que no âmbito do planejamento conjunto a intersectorialidade deve se concretizar como síntese de conhecimentos diversos (interdisciplinaridade) para atuar sobre problemas concretos (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 50).

As autoras também introduzem na discussão do planejamento articulado a necessidade do uso de mecanismos capazes de monitorar e demonstrar a efetividade das ações desenvolvidas. Segundo elas:

Como forma de se contrapor a estas “velhas práticas”, o planejamento das intervenções intersectoriais exige também a capacidade de construção de indicadores intersectoriais de monitoramento e avaliação, tendo em vista o necessário acompanhamento e alcance das metas em face dos problemas identificados (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 52).

Nesse sentido, fica claro que a intersectorialidade é uma nova estratégia de gestão aplicável às políticas sociais e, portanto, deverá contribuir para o aprimoramento e modernização da gestão pública. A utilização de mecanismos de planejamento, controle, monitoramento e avaliação tem se demonstrado fundamental para que as políticas públicas e, dentre elas, as políticas sociais, alcancem maior patamar de qualidade. Contudo, se por um lado, não podemos restringir a concertação intersectorial à tais mecanismos,

por outro não podemos deixar de considerá-los e aplicá-los em seu desenvolvimento.

Por fim, entendemos que a construção de objetos e objetivos comuns poderá estar permeada por níveis de conflitos e disputas políticas entre as diferentes áreas e atores envolvidos no processo. Nesse sentido Monnerat e Souza (2014, p. 51), destacam que a construção de “pactos amplos (intersectoriais) não significa acabar com os conflitos, mas submetê-los a mecanismos coletivos de decisão democrática”. Assim, consideramos que a concertação intersectorial se constitui num exercício que poderá contribuir também para o fortalecimento da democracia. Tal exercício coloca as políticas sociais em maior consonância com os preceitos democráticos estabelecidos constitucionalmente os quais, algumas vezes, dada a fragmentação e o pouco exercício do diálogo entre as políticas, ficam esquecidos e fragilizados, imperando uma forma isolada e pouco eficiente de se realizar a gestão das políticas sociais.

É importante que tenhamos claro que, por mais que haja um avanço na integração das políticas públicas, indubitavelmente, a intersectorialidade não será capaz de promover a superação total da fragmentação decorrente da “setorialização” das políticas públicas. Contudo, poderá contribuir para a produção de formas de sociabilidade mais solidárias e coletivas na dinâmica da gestão pública, promovendo assim a qualificação da proteção social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Descentralização e Intersectorialidade: desafios para a construção da política pública de educação. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas: Papel Social, 2014, p. 229-260.

BIZERRA, Fernando de Araújo; GÓIS, Juliana Carla da Silva. Estado e Capital: uma ineliminável relação de

complementariedade à base material. In **Revista Katálises**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 77-86, jan./jun. 2014.

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

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, DF, 2012.

_____. Lei nº 8742, de 7 de setembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania** – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Editora 34 Ltda., 1998.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza**: experiências de Belo Horizonte e São Paulo; Planejamento em políticas públicas, n. 35, jul/dez 2010.

CAVALCANTI, Patrícia Barreto; BATISTA; Kátia Gerlânia Soares; SILVA, Leandro Roque. A estratégia da intersectorialidade como mecanismo de articulação nas ações de saúde e assistência social no município de Cajazeiras-PB. Anais do Seminário Internacional sobre Políticas Públicas, Intersetorialidade e Famílias. Porto Alegre, PUC/RS, v. 1, 2013. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/I/9.pdf>. Acesso em 17/04/2019.

CKAGNAZAROFF, I. B. e MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. *E & G, Economia e gestão*, Belo Horizonte, v.3, n.6, p.23-41, dez.2003. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/94/87>. Acesso em: 05/12/2018.

COSTA, Lúcia Cortes. O governo FHC e a Reforma do Estado Brasileiro. *Revista Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 11 n° 1 (17), p. 49-79, 2000.

COUTO, B. R. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2008. In: PASTOR, Márcia; BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes. Estado e política social. In: **Serviço Social em Revista**, Londrina, V. 12, N.1, p. 135-156, Jul/Dez. 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/10055/8796>. Acesso em: 06/04/2018.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B.R et al. **O sistema único de assistência social: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 32-65.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90. Prioridades e perspectivas de políticas públicas, v.4. Políticas Sociais do Trabalho. Brasília, 1990.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Políticas Sociais na Contemporaneidade: o fim do caminho? **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 232 - 243, jul./dez. 2014.

FONSECA, Ana; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Política Social, Intersetorialidade e Desenvolvimento. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary

Gonçalves (Org.). A intersetorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas: Papel Social, 2014, p. 55-75.

GARAJAU, Narjara Incalado. **Reflexões sobre a intersetorialidade como estratégia de gestão social**. 2005. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/>. Acesso em 21/08/17.

GIOVANNI, Geraldo Di. As estruturas elementares das políticas públicas. NEEP- UNICAMP, Caderno de Pesquisa n° 82, Campinas, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO Raul de. Serviço Social e Relações Sociais no Brasil. 13. ed. São Paulo:Cortez, 2000.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: _____ Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, vol 3. p. 779-795. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol.03.pdf. Acesso em: 30/01/2019.

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009, p. 57-86.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. Revista FEA-PUC-SP, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e Intersectorialidade na Gestão Pública no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CONCURSO DE ENSAYOS DE CLAD “EL TRÁNSITO DE LA CULTURA BUROCRÁTICA AL MODELO DE LA GERENCIA PÚBLICA: PERSPECTIVAS, POSIBILIDADES Y LIMITACIONES”, 11. 1997, Caracas. **Anais...**Caracas, 1997.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e Intersectorialidade: a construção de um novo modelo de gestão municipal. Revista de Administração Pública, 32 (2), mar./abr.,

1998, p. 11-22. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7696/6269>. Acesso em: 13/12/2018.

MARX, Karl. Glosas Críticas Marginais ao artigo "O Rei da Prússia e a Reforma Social. De um prussiano". Revista Práxis, Belo Horizonte, MG, n. 5, p. 68-91, 1995.

_____. O capital. Coleção Os Economistas, São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Intersetorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas: Papel Social, 2014, p. 41-54.

MONTAÑO, Carlos. A natureza do serviço social: um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da "Questão Social". **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, nº3, 2001.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo**: Crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas: Papel Social, 2014, p. 23-39.

PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 171-187, jul./set., 1995. Disponível em: <file:///D:/Downloads/8194-17709-1-PB.pdf>. Acesso em: 22/10/2018.

PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

SANTOS, Milton. O retorno do Território. In: SANTOS, Milton et al. (Org.). Território: Globalização e Fragmentação. 4. ed. São Paulo: Hucitec: Anpur, 1998b. p. 15-20.

SILVA, Maísa Miralva. Assistência social na realidade municipal: o suas e a prevalência do conservadorismo. Revista Katálisis, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v18n1/1414-4980-rk-18-01-00041.pdf>. Acesso em 30/01/2019.

SOUZA, Wanderson Felício de. **Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil**, 2015. Disponível em: http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/15_07_17_Trabalho_Alacip_WandersonFS.pdf. Acesso em: 07/11/2018.

SPOSATI, Aldaíza. Cidadania ou filantropia - um dilema para o CNAS. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, 1994.

_____. Desafios do sistema de proteção social. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R.F.S.; PAZ, R.D.O. (Org.). Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012, p. 21-38.

TEJADAS, Silvia da Silva. O direito à proteção social no Brasil e sua exigibilidade: um estudo a partir do Ministério Público. 2010. 79 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A Política Social Brasileira nos anos 90: Refilantropização da questão social**. In: Cadernos da ABONG, n. 11. São Paulo, out. de 1995.

_____. Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas: Papel Social, 2014, p. 77-103.

AS AUTORAS E OS AUTORES

ANA CLÁUDIA VIEIRA MARTINS

Assistente Social. Formada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina desde 2007. Na mesma universidade se especializou em Gestão de Políticas Públicas para Criança e Juventude, no ano de 2011. Concluiu o programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social, neste ano, de 2020. Atuou como assistente social no ano de 2008 na Política de Assistência Social com a Proteção Básica no município de Londrina, entre os anos de 2009 a 2011 atuou em equipe multidisciplinar com o segmento criança e adolescente no contexto da violência, em um programa do governo do estado do Paraná. Entre 2011 a 2015 atuou no âmbito da Gestão como Secretária de Assistência Social do Município de Ibiporã-PR e desde 2017 está vinculada como docente colaboradora do Curso de Serviço Social na Universidade Estadual de Londrina. E-mail anaclau_martins@uel.br

ANA CRISTINA GÓIS FUENTES

Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Concluiu especialização em Trabalho Social com Famílias, pela Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana (FECEA) no ano de 2011. Fez mestrado em Serviço Social e Política Social pela UEL, concluído em 2019. Atualmente, é doutoranda em Serviço Social e Política Social pela mesma universidade. Seu objeto de pesquisa é a intersetorialidade na gestão de políticas sociais. Sua experiência profissional foi, exclusivamente, na Política de Assistência Social, trabalhando entre os anos de 2008 e 2012 na Prefeitura do Município de Rolândia-Pr. e de 2012 até os dias atuais na Prefeitura do Município de Londrina.

Atuante em instâncias de controle social, sobretudo, nos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos municípios de Rolândia e de Londrina. E-mail anacfuentes@hotmail.com

SILVIO REDON

Bolsa de doutorado Capes. Assistente Social. Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), no ano de 2016. Mestre em Serviço Social e Política Social pela UEL, concluído em 2019, e doutorando em Serviço Social e Política Social pela mesma instituição. E-mail silvioredonks@hotmail.com

TIHARA KELI MACIEL SIQUEIRA MANTOVANI

Assistente Social graduada pela UNESPAR – Universidade Estadual do Paraná – Campus Paranavaí; Especialista em Gestão de Políticas Sociais com Centralidade na Família (Imbrape); Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Atua como técnica de referência dos conselhos de: Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos do Idoso e Direitos da Pessoa com Deficiência do município de Lobato/PR. Foi professora do curso de Serviço Social da Faculdade do Noroeste Paranaense – FANP – Centro de Ensino Superior de Nova Esperança – CESUNE. Foi sócia e diretora da empresa SOCIALE – Treinamento e Desenvolvimento Profissional, onde já executou trabalhos em diversos municípios da região norte do Paraná. E-mail tiharakeli@hotmail.com

**ELIANE CHRISTINE SANTOS DE CAMPOS
(ORGANIZADORA)**

Assistente Social. Mestre Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina. Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor titular do departamento de Serviço Social (graduação e pós-graduação) da Universidade Estadual de Londrina. Tem experiência profissional na área de gestão de políticas sociais. Desenvolve pesquisas com ênfase nas interfaces do trabalho do assistente social com a gestão de política públicas. E.mail elianecampos@uel.br

“A crise do capital que se apresenta no Brasil é uma crise exponencial do conservadorismo, do individualismo, princípios paradoxais aos processos de presença e alargamento da proteção social. Fazer avançar a existência no país de um Sistema Único de Assistência Social é, em si, uma expressão de resistência pelo combate possível e necessário às camadas de conservadorismo infiltradas na história e na presença dessa política...”.

(Aldaiza Sposati)



ISBN 978-65-5869-227-0

