

CAPÍTULO I: INFLEXÕES NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NOS ANOS 90

1.1. As Transformações Societárias e o Impacto nas Políticas Sociais no Brasil.

A partir dos anos 70, com o esgotamento do paradigma fordista-keynesiano, em face das transformações societárias decorrentes da mundialização do capital, novas exigências nos processos sócio-políticos impuseram-se. Impõem-se grandes desafios, principalmente, aqueles que se referem à formulação e implementação de políticas sociais universalizantes. Por um lado, há uma necessidade cada vez maior de políticas sociais eficazes, inclusivas e competentes que tenham como objetivo atender as demandas da classe trabalhadora e restringir os efeitos socialmente negativos da globalização. Por outro lado, reduz-se a capacidade de intervenção do Estado na vida social, mediante a ofensiva do ideário neoliberal.

Entende-se por Política Social a intervenção do Estado nas expressões da questão social, produzidas pelo conflito entre capital e trabalho. Para Pereira, Política Social se refere a um *“programa de ação que visa, mediante esforço organizado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer decisão coletiva regida e amparada por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos”*.(Pereira, 1994: 01).

Neste âmbito, percebe-se que faz parte desse contexto de políticas sociais públicas a assistência social, que requer a participação ativa do Estado no planejamento e execução de ações voltadas para o atendimento de demandas coletivas. A conjuntura em referência para este estudo incide sobre a década de 90, quando se tem maior visibilidade a reconfiguração desta política no Brasil.

Entretanto, faz-se necessário remeter as mudanças organizadas pelo capital na esfera produtiva e na organização do Estado na década de 70. As transformações recentes no capitalismo exigiram uma reestruturação no mundo do trabalho com a introdução de novas tecnologias e formas de trabalho flexíveis para melhor adaptação as demandas do mercado. É nessa dinâmica que o projeto neoliberal encontra o terreno fértil para ser implementado nos países centrais. Nos países periféricos, em especial, no Brasil, nos anos 90, foram

implementadas as políticas de ajuste estrutural recomendadas pelo Consenso de Washington e aprovadas pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) e o BIRD (Banco Interamericano de Desenvolvimento) .

De acordo com as recomendações das agências internacionais, cabe aos países periféricos se tornarem atrativos a partir de novas relações entre os governos mundiais, ficando estes numa condição de subordinação. Estaria nas atribuições desses Estados, cobrir os custos com a infra-estrutura, aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes para produção e, principalmente, desregulamentar e flexibilizar as relações de trabalho. Destaca-se aqui, os processos de privatização, através dos quais são reduzidas as responsabilidades do setor público. (Behring, 2003).

Essa nova estratégia tinha como objetivo retomar o crescimento econômico interrompido com a crise mundial na década de 70, que desembocou em elevadas taxas de inflação, numa profunda recessão, com baixas taxas de crescimento e redução na arrecadação, provocando desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e de produtividade que se espalharam pela economia internacional. Segundo Fiori (1997: 213) as idéias neoliberais existiam desde o final da 2ª Guerra Mundial, mas que encontravam-se na “clandestinidade”. A obra que deu origem a este projeto neoliberal “O Caminho da Servidão”, de Hayek, foi escrito em 1944.

Nesta obra, Hayek, tratou de fundar as bases ideológicas contra o Estado intervencionista, de bem-estar social, ou ainda Keynesiano. Segundo ele, as funções reguladores deste Estado na vida social não devem existir, pois impõem limites econômicos e políticos ao mercado.

Contrariamente a Hayek, Keynes, considerado o pai do Estado de bem-estar social, formula na primeira metade do século XX, influenciado pela “crise de 29” (Grande Depressão), as bases das políticas intervencionistas que depois da Segunda Guerra Mundial conquistou partidos à esquerda e à direita, impondo-se como padrão de regulação estatal – o chamado Estado de Bem-Estar Social.

Logo, o Estado de bem-estar social teve origem no pós-guerra e sua difusão ocorreu nos países de industrialização avançada¹. Constitui-se numa proposta político-econômica de

¹ É necessário deixar claro que a industrialização nos países centrais não ocorreu de forma homogênea. Cada qual teve a sua especificidade e particularidade, com diferenças quantitativas e qualitativas nos padrões dos gastos públicos, na organização dos sistemas de bem-estar e no grau de envolvimento.

regulação pública do mercado e dos direitos sociais, com o objetivo de reverter as crises cíclicas do capital. Representou uma combinação entre os valores e a racionalidade do capital e o reconhecimento da necessidade de inclusão das demandas da classe trabalhadora.

O padrão vigente de acumulação capitalista, nesse período, baseava-se no modelo fordista originário da industrialização automobilística de Henry Ford, que caracterizava-se pela produção em massa, para um consumo em massa. Tem-se aí, a substituição do artesão ou o trabalhador qualificado pelo trabalhador especializado, que passa a cumprir uma única tarefa simples, padronizada e que já não é mais contratado pelos seus conhecimentos, mas para cumprir uma simples função mecânica. Concomitantemente, introduz-se tecnologias que permitem a produção em maior quantidade de peças homogêneas. (Harvey, 1993).

No pós-guerra, esse modelo representava mais do que um sistema de produção em massa que ocasionaram impactos concretos na vida social. O fordismo conseguiu assimilar um conjunto de mudanças nos modos de produção, com a introdução de novas técnicas para recuperar as forças produtivas e, conseqüentemente, a acumulação de capital. Construiu também novas formas de se viver em sociedade, envolvendo modificações nos padrões de comportamento dos trabalhadores, propagando valores ético-morais e mobilizando ações institucionais. (Gramsci, 1978).

Os gastos do Estado passaram a ser canalizados para o financiamento do capital e para a reprodução da sociedade, através de políticas voltadas para impulsionar a expansão da economia. Para tanto, o Estado organizado, de acordo com as idéias de Keynes, tratou de viabilizar uma política de pleno emprego, salários indiretos por meios de políticas sociais públicas, proporcionando consumo a classe trabalhadora. As políticas sociais nesse período, foram implementadas pelo Estado com vistas a redução das desigualdades sociais sem colocar em cheque o modo de produção capitalista.

A necessidade de tornar a produção estável para obter maior lucratividade, fazia com que o Estado se esforçasse para controlar ciclos econômicos combinando políticas fiscais e monetárias. Estas políticas eram dirigidas para as áreas de investimento público de extrema importância para o crescimento da produção e do consumo da massa e que garantiam um emprego relativamente pleno.

Nesta trilha, podemos dizer que um “pacto social” foi estabelecido entre o capital, o Estado e a classe trabalhadora, que derivou nas diversas experiências de Welfare State. Neste pacto, o Estado exercia o papel de mediador entre o capital e os trabalhadores. O Estado ao mesmo tempo que funcionava como uma força propulsora da acumulação de capital, garantia considerável poder aos trabalhadores na esfera da negociação coletiva nas indústrias de produção e meios de garantir benefícios sociais a essa população. O Estado atuou no sentido de potenciar o trabalhador enquanto força de trabalho e consumidor.

Este Estado intervencionista tornou-se a base de um longo período de expansão e de acumulação de capital, que se manteve intacto até a década de 70 nos países capitalistas centrais. Isso significa dizer, que o capitalismo nos países de economia avançada alcançou altas taxas de crescimento econômico e proporcionou elevados padrões de vida a classe trabalhadora, graças às dinâmicas sociais e institucionais estabelecidas por ele como forma de assegurar uma certa distribuição de renda².

Todavia, esse padrão de acumulação começava a esgotar-se no final da década de 60, quando o montante de capital gerado nesse período teve dificuldades de se traduzir em lucro, uma vez que, havia mais produção do que consumo. Tal quadro foi agravado em 1973, quando ocorre a crise do petróleo, levando os países a sofrerem com baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação. Eclode uma crise financeira do sistema capitalista mundialmente, que expressa o esgotamento do regime de acumulação vigente. De acordo com Jameson,

“1973-1974 é o momento em que se inicia uma crise econômica de âmbito mundial, cuja dinâmica permanece conosco até hoje e que põe um definitivo ponto-final à expansão econômica e a prosperidade características do pós-guerra em geral e dos anos 60 em particular.”
(Jameson 1991: 121)

² De acordo com Reinaldo Gonçalves (1999: 46) “a distribuição de renda tem um forte componente valorativo na medida em que está no cerne da justiça social. Por outro lado, em países como o Brasil, marcado por elevado grau de pobreza, a redistribuição de renda é vista, juntamente como o crescimento econômico, como um importante mecanismo para a redução da pobreza e da indigência. O problema central é que a distribuição de renda nos planos nacional e internacional é assunto regido predominantemente por fatores políticos. A distribuição da riqueza também é uma questão fundamentalmente política. Entretanto, é impossível separar as dimensões políticas e institucionais, de um lado, das dimensões econômicas e sociais, do outro, a concentração de poder político e de cultura está na base da estrutura concentrada de renda e riqueza.”

A particularidade³ dos anos 60 consiste em demonstrar um período em que a dinâmica do capitalismo, com seu arsenal de técnicas e novos meios de produzir, estava consolidada e, é nesse momento de máximo desenvolvimento capitalista que a crise econômica eclode.

A partir daí, implementa-se a reestruturação produtiva⁴ como meio de superação da crise do sistema de acumulação do capital, de forma flexível e globalizada, configurando um quadro propício para implementação de políticas neoliberais. O neoliberalismo surge como uma estratégia de homogeneização das políticas econômicas nacionais do capital para adequação ao novo sistema de acumulação e legitimação do mesmo, para retomada do crescimento econômico e dos investimentos. E nas palavras de Anderson,

“trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.” (Anderson, 1995:9),

Enquanto o fordismo necessitava da intervenção do Estado, o modo de produção flexível necessita da liberdade do mercado e da abolição de grande parte dos controles do Estado sobre a exploração da força de trabalho. No modo de produção fordista existia a preocupação em criar um sistema de produção de alta lucratividade conjugado a preocupação em dar aos trabalhadores condições de renda e tempo para que consumissem os produtos produzidos. Mas, a reestruturação produtiva preocupa-se em garantir apenas a continuidade da acumulação capitalista, desprezando as condições de sobrevivência dos trabalhadores.

O fundamental nessa nova perspectiva de acumulação capitalista é liberar o processo de reestruturação em curso dos obstáculos sócio-políticos, minimizando a intervenção do Estado, da política e das barreiras nacionais. Reduz-se com isto, as possibilidades de intervenção dos cidadãos e das instituições democráticas – em especial, àquelas que são dirigidas para a organização dos trabalhadores - sobre o capital.

³ Um estudo mais detalhado sobre as particularidades dos anos 60 pode ser encontrado em Jameson 1999.

⁴ Verificar Montaño (1999: 101-124).

Neste contexto, trava-se uma luta contra o poder dos sindicatos, com o objetivo de desorganizar a classe trabalhadora, uma vez que esta é vista como a grande ameaça para o capital.

Alguns fatores são de extrema relevância para explicar a atual desorganização da classe trabalhadora: em primeiro lugar, temos a introdução de equipamentos cada vez mais automatizados, robotizados e a microeletrônica, possibilitando uma revolução tecnológica nas indústrias que provoca altos índices de desemprego; e em segundo lugar, mas com a mesma intensidade, a desconcentração da produção, a desregulamentação dos direitos trabalhistas, forçando os sindicatos a assumirem uma postura defensiva. A ação dos sindicatos se volta prioritariamente para a garantia do emprego.

A desconcentração da produção, consiste na procura do capital em romper com as fronteiras nacionais - a chamada globalização. Tal fenômeno permitiu ao capital ocupar uma nova dimensão espacial, buscando países onde a organização sindical não tinha tanta expressão, como é o caso dos países periféricos.

Outra estratégia é o processo de subproletarização⁵, já mencionado acima. Como vimos, esse fenômeno é causado pela incorporação do trabalho precário, temporário, parcial, por encomenda, por serviços prestados, que ocorre em decorrência do processo de desindustrialização.

Com o crescimento da informalidade, torna-se cada vez mais difícil a organização dos trabalhadores, dada a instabilidade e incertezas desse setor, que exigem jornadas de trabalho longas, retirando parte do tempo livre dos empregados antes dedicado à mobilização social.

Nota-se que esse novo ordenamento do modo de produção capitalista não se restringe a meros processos técnicos de racionalização da produção, mas sobretudo representam iniciativas de reestruturação política, que segundo Mota, *“apontam para a correlação de forças entre países, governos, capital e trabalho.”* (Mota, 1995: 71)

Os meandros das mudanças ocorridas transcendem a esfera da produção e a lógica do capital. Busca-se dissolver antigas identidades sociais (classistas); alarga a distância entre pobres e ricos; minimiza o poder dos sindicatos; desqualifica a esfera pública; sataniza-se o Estado, com vista a minimizá-lo; valoriza-se a sociedade civil, liberando-a da

⁵ Conferir Antunes 1995.

tutela do Estado-Protetor, transfere-se para ela, a título de iniciativa autônoma, responsabilidades antes pertencentes a ação estatal. (Laurell, 1997).

Com o avanço das propostas neoliberais surge a doutrina do “Estado mínimo”, impossibilitando a compatibilização do capitalismo com equidade, que significava acumulação do capital e garantia de direitos sociais a uma grande parte da sociedade. O grande problema da proposta de Estado mínimo é a desregulamentação da economia, principalmente, no que diz respeito aos gastos sociais públicos, pois fragiliza a sustentabilidade do Estado de bem-estar social. Além disso, esses Estados não foram estruturados para enfrentar a atual situação de precarização no mundo do trabalho. A generalização salarial, a qual se baseava este Estado, dava sentido a sua dinâmica e organização, que nesta conjuntura de transformações produtivas e da competitividade global, compromete sua condição de efetiva proteção social.

O novo perfil de endividamento dos Estados, maximizado pelo encolhimento das bases tributárias e de financiamento do setor público, ocorre exatamente quando se ampliam as pressões da demanda em função do desemprego e da precarização do trabalho. Para a política social em geral, nos países centrais, o resultado mais dramático é a perda da sua integralidade sistêmica. Na forma de Estado de bem estar social, a relação salarial e os direitos associados ao trabalho estruturaram as políticas sociais como um sistema equilibrado: direitos sociais vinculados a condição de trabalho, programas sociais universais, gasto social público sustentado por receitas fiscais e contribuições sociais e gasto privado sustentado por salário direto e indireto. Isso porque, no capitalismo, nesse período, o Estado passa a intervir diretamente na questão social, para o qual desenvolve uma modalidade de intervenção tipificada em Políticas Sociais.

As forças desestruturantes dos Estados de bem-estar provocaram alterações perversas no sistema de proteção social desses Estados. Ao mesmo tempo, cresce o desinteresse em reduzir as desigualdades. Para Raichelis,

“(...) há profunda transformação nos processos produtivos e nas relações de trabalho, que se desdobra em uma multiplicidade de questões, que vão do fordismo à flexibilização, do desemprego estrutural às formas de terceirização ou precarização do trabalho, e

que remetem também às mudanças na subjetividade operária e às novas formas de o capital suprimir as fronteiras entre a vida pública e a vida privada.” (Raichelis, 1998: 64).

Os neoliberais sustentam que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar crise fiscal do Estado e revolta nos contribuintes, mas sobretudo, porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. É, portanto, a natureza dos Estados de bem-estar que é afetada.

No caso dos países onde este tipo de Estado não concretizou-se ou onde a sua constituição deu-se de forma precária, a problemática social é mais alarmante e as possibilidades de enfrentamento das classes com menor poder aquisitivo ficam cada vez mais reduzida.

Alguns países da América Latina chegaram a construir um conjunto articulado e nacionalmente regulado de ações públicas e privadas em áreas de extrema relevância como a saúde, previdência e assistência social, educação básica e habitação, segundo a capacidade e especificidade de cada país. Mas nunca chegaram ao patamar de organização dos países da Europa.

No período entre 50 e 70, de desenvolvimentismo dos países latino-americanos, em boa parte deles podia-se verificar um sistema com tendência à universalização, principalmente, no tocante a saúde, a educação e a previdência social. Neste último, efetuou-se uma significativa ampliação da cobertura a grupos mais vastos da sociedade, extrapolando os critérios ocupacionais em que se baseava. (Tavares, 1998).

Contudo, com o avanço do projeto neoliberal este sistema é fortemente afetado e cada vez mais fragilizado. Isso vem ocorrendo em todos os países inclusive, no Brasil. Os governos optam por produzirem programas públicos de subsídio aos pobres mas são incapazes de proporcionar-lhes maiores benefícios sociais, que pudessem produzir um maior desenvolvimento social. O Estado atua por meio de programas focais com o intuito de garantir, apenas, um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que o setor privado não pode ou não quer produzir. Portanto, esse projeto opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais.

No Brasil, não houve a configuração de um Estado de Bem-Estar social, mas um conjunto de políticas sociais setoriais, com baixos graus de eficiência e efetividade social. Além disso, as políticas sociais têm se caracterizado como uma das formas de intervenção do Estado, no campo social, fortemente marcada pelo assistencialismo, clientelismo e interesses eleitoreiros.

Tais características ainda são muito fortes em vários municípios do Brasil, como é o caso dos municípios de Itaboraí e Magé, objetos de investigação nesta pesquisa, que serão discutidos nos próximos capítulos.

Com a promulgação da Constituição de 1988, ampliou-se consideravelmente os direitos sociais e políticos, estabelecendo novas bases nas relações trabalhistas, novas relações entre Estado e sociedade, instituindo a descentralização das atribuições e responsabilidades de intervenção na área social nas três esferas de governo.

Todavia, no momento em que, no Brasil, delineava-se uma espécie de Estado Social em que as demandas da classe trabalhadora eram contempladas e a sociedade brasileira caminhava para um avanço democrático, no mundo operava-se o desmonte da política de bem-estar social, como destaca Netto:

“enquanto estávamos aqui, a duras penas, escrevendo na Constituição – aliás, pela primeira vez na nossa história –, direitos sociais, garantias sociais, no resto do mundo (e, especialmente, no chamado mundo ocidental), o trajeto que se fazia ia exatamente no sentido oposto. Pensem, por exemplo, em Thatcher na Inglaterra, pensem no desempenho dos partidos social-democratas na Europa, que estavam executando firmemente um processo de corte dos direitos sociais, de corte das garantias sociais.”
(Netto, 1999: 80)

Embora a Constituição de 88 represente um progresso democrático e um avanço importante para o padrão de proteção social vigente no país, a efetivação de seu conteúdo não foi concretizado ao longo da década de 90, devido a introdução dos ideais neoliberais nos processos sócio-políticos do país.

Primeiramente com Collor (1990-1992), através do encaminhamento da reforma administrativa; do incentivo à privatização das empresas estatais, como meio de retirar algumas áreas produtivas da esfera estatal; e a reforma da Previdência Social, buscando um equilíbrio do orçamento fiscal.

Durante seu governo, Collor desencadeou dois movimentos principais: o primeiro diz respeito a consolidação da idéia de ineficiência do Estado e, conseqüentemente, desqualificando a noção de público, justificou assim, a redução da intervenção estatal na área social e promoveu o chamado Estado Mínimo. O segundo movimento, seria a propagação da ideologia de mundo globalizado e da necessidade do Brasil abdicar-se dos ideais nacionalistas e globalizar-se a qualquer preço.

Essa fase de implantação e desenvolvimento do ideário neoliberal, no Brasil, interrompeu-se pelo processo de impeachment do presidente Collor, mas foi retomado com toda força no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esse governo tratou de viabilizar a Reforma do Estado, que para Behring (2003) caracteriza-se, na verdade, como uma Contra Reforma, devido ao profundo retrocesso social que provocou, principalmente, para a classe trabalhadora. Como afirma Behring (2003), *“esta caracterização relaciona-se ao abandono das possibilidades de ruptura com a heteronomia e de uma redemocratização política e econômica inclusiva dos trabalhadores e da maioria da população brasileira nos anos 1990.”* Tais aspectos serão discutidos mais adiante e, em especial, seus impactos na Política de Assistência Social.

Pode-se dizer, que este governo (FHC) caracterizou-se pelo desmonte dos mecanismos de regulação da produção e do mercado, e pela regressão na esfera dos direitos sociais conquistados pela Constituição de 1988.

O governo Lula inicia-se num contexto marcado pela hegemonia do grande capital, do ponto de vista econômico, e do neoliberalismo como ideologia político-econômica predominante. Esses governo, coloca-se, inicialmente, com objetivo da luta contra essa ideologia.

Todavia, considerando os processos políticos e econômicos em curso, esse objetivo não tem sido alcançado. A política econômica, herdada do governo anterior, foi mantida e aprofundada intensificando-se o ajuste fiscal, com objetivo de diminuir a fragilidade externa da economia. Sem dúvida há uma herança do desastre das medidas políticas

tomadas pelo governo de FHC, que ficou no comando por dois mandatos presidenciais, tempo suficiente para implementar as diretrizes estabelecidas pelo FMI. (Sader, 2004).

A consequência desse direcionamento é o não alcance do objetivo central deste governo, qual seja: a prioridade na área social. Segundo Sader, “enquanto os índices financeiros em geral melhoraram, todos os índices sociais pioraram.” (Sader, 2004: 86).

No primeiro ano, o governo Lula assumiu a administração da crise herdada sem avançar para uma direção positiva. As duas reformas, previdenciária e tributária, são exemplos emblemáticos dessa direção, pois seguem os moldes recomendados pelo Banco Mundial. A escolha política do governo submete o país cada vez mais aos ditames das agências internacionais, tornando o país mais dependente do capital especulativo, bloqueando o crescimento econômico, o que gera o crescimento do desemprego e da desigualdade social.

Diante da situação de crise, tem-se como solução o ajuste fiscal que ocorre por meio do aumento de juros e do corte com o gasto social. Com isso, os programas sociais do governo tornam-se meras políticas compensatórias.

Neste sentido, a análise descrita em um documento da equipe do Ministério da Fazenda é de que não adianta expandir o gasto social, mas o que deve ser feito é qualificar esse gasto. Ou seja, o gasto social deve voltar para as camadas mais pobres da população. A alternativa encontrada como solução para o agravamento da desigualdade social, é a focalização em detrimento da universalização. Tal direção segue a mesma orientação política do governo anterior, não apresentando nenhum progresso do ponto de vista distributivo. Segundo Soares

“a focalização do gasto social nos “mais pobres” não apenas deixou de fora uma parcela dos “antigos” pobres como não incluiu os “novos pobres”. Ao contrário do que afirma o documento do Ministério da Fazenda, os efeitos redistributivos dos gastos públicos dependem da sua capacidade de universalização e não do seu grau de focalização.”(Soares, 2004:41).

Esta dinâmica atravessa e conforma o cotidiano do exercício profissional dos assistentes sociais. Tanto o objeto de trabalho do Serviço Social, a chamada questão social, base histórica da intervenção profissional, quanto os mecanismos de enfrentamento da mesma, as políticas sociais, sofrem grandes rebatimentos nesse contexto neoliberal.

Diante deste cenário, verifica-se que os profissionais encontram-se em uma situação repleta de contradições, pois são muitos os impasses e as dificuldades que perpassam sua prática. Além da cultura do favor, do clientelismo que permanecem na forma de gerir as políticas sociais, os assistentes sociais, deparam-se com uma conjuntura de precariedade de recursos, degradação das condições de trabalho, rebaixamento salarial, sucateamento das empresas estatais, deterioração dos serviços públicos e precarização das políticas sociais.

No próximo item será discutido a reforma do Estado brasileiro desencadeada a partir da década de 90 e seus rebatimentos para a Política de Assistência Social.

1.2. Reforma do Estado e as Implicações na Política de Assistência Social.

Existem fortes repercussões dos processos delineados anteriormente para o Estado, que segundo Behring (2003) configuram as linhas gerais de uma verdadeira contra-reforma do Estado Brasileiro. A autora trata de contra-reforma, pois considera que o que esteve em curso no Brasil, nos anos 90, compôs um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os avanços conquistados com a Constituição de 1988.

Com a promulgação dessa Constituição, estabelecia-se, no plano nacional, as possibilidades de construir um projeto que englobasse as vontades coletivas e um alto grau de comprometimento com as classes subalternas. A elaboração da Nova Carta Constitucional reconheceu a Assistência Social como direito social, sendo regulamentada em 1993 com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A Assistência Social passou a ser entendida como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais e não mais como dever moral de ajuda.

Entretanto, esse movimento político-democrático que vinha sendo forjado desde a década de 80, estava na contramão da conjuntura internacional. O contexto internacional, nesse mesmo período, encontrava-se num processo de exaltação do mercado em detrimento de um Estado oneroso para o capital, através dos argumentos neoliberais (necessidade de

diminuir os gastos com a área social, reestruturação no mundo do trabalho, abertura cambial para o mercado, etc.). Ao mesmo tempo que no Brasil criava-se uma conjuntura favorável a um projeto político-social-democrata, no plano internacional, difundia-se a dinâmica neoliberal.

No Brasil, um ano após a promulgação da Constituição, o país foi conduzido em favor do plano econômico-político internacional – o projeto neoliberal. Primeiramente com a vitória de Collor. Todavia, o governo Collor não conseguiu levar até o final sua ofensiva neoliberal mas, deixou claro para a burguesia a necessidade de se implantar um projeto que viesse reordenar a dinâmica do país em favor do capital (Netto, 1999).

E, em 1994, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso (FHC), tal projeto finalmente pode ser operado eficientemente. Foi com o lançamento do plano real e a eleição de FHC que o processo de ajuste estrutural, exigido pelas agências internacionais aos países da América Latina ganha força no Brasil, bem como, as suas conseqüências econômicas e, sobretudo, sociais.

FHC, tratou de elaborar um plano de reforma do Estado, conhecido como Plano Diretor, dirigido por Bresser Pereira, que estabelecia novas funções para o Estado. Portanto, a Reforma do Estado, descrita no Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério e da Reforma do Estado (MARE), é aprovado em setembro de 1995 na Câmara da Reforma do Estado, enquanto órgão interministerial criado exclusivamente para viabilizar a reforma estatal.(Behring, 2003).

A reforma do Estado Brasileiro tem por objetivo explícito a superação dos problemas econômicos, voltando-se para a recuperação da capacidade competitiva da economia mundializada. As medidas implementadas nessa Reforma são colocadas em nome do ajuste fiscal e da governabilidade.

Para os mentores do Plano da Reforma não se trata de uma resposta à crise do Estado por meio dos ideais neoliberais, pois seria uma resposta um tanto utópica, mas sim, de uma resposta concreta. Com este plano, acredita-se que surge uma resposta consistente à crise do Estado, resgatando sua autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas. Para tanto, é necessário que ocorra o ajuste fiscal, reformas econômicas orientadas para o mercado, reforma da Previdência Social, reforma do Aparelho do Estado, aumentando sua eficiência. (Behring, 2003)

Sendo assim, FHC, tratou de editar e reeditar medidas provisórias eliminando elementos fundamentais da Constituição, pois para ele, esta representou um retrocesso para o aparelho do Estado, uma vez que

“(...) promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado.”(Cardoso, 1995: 23)

Argumenta-se, que a “Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da união, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.”(Cardoso, 1995: 17)

Para Fernando Henrique Cardoso, mudar o Estado significava por fim a visões do passado, que o percebia como assistencialista e paternalista. Além disso, suas ações voltavam-se diretamente para a produção de bens e serviços. Ao contrário, os adeptos da reforma acreditam, que hoje a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor, ficando a ação do Estado, concentrada na prestação de serviços básicos à população.

Prega-se a qualidade total dentro das instituições prestadores de serviços sociais, que traz no bojo das relações institucionais o tecnicismo, reduzindo os problemas sociais, políticos e econômicos a questões administrativas. As medidas no âmbito social passam a ser ações técnicas e pragmáticas.

Para tanto, é preciso que o Estado se reorganize, de modo que adote critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridade e cobrar resultados. Neste sentido, reformar o Estado implica preparar a administração estatal para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções de

qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outros. (Cardoso, 1999).

Nas palavras de FHC,

“estamos vivendo um momento de transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista (que mais tarde deu um passo adiante, burocratizando-se, no sentido weberiano da palavra) para um novo modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir fins. Agora, o que se requer é algo muito mais profundo: um aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade.” (Cardoso, 1999: 19).

Percebe-se, no discurso, que há uma preocupação muito grande de cunho administrativo, ficando de lado as consequências políticas que a reforma tem acarretado, que se expressam na fragilização das condições de trabalho e de vida da maioria e da recusa de direitos que se quer chegaram a concretizar-se.

Para Behring,

“a perspectiva gerencial introduz a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial. O controle se faz pelos resultados, e não pelos processos, sem abrir mão da profissionalização do funcionalismo, tal como a orientação burocrática. É uma estratégia que conduz à competição administrada no interior do Estado e que envolve: definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelas instituições; autonomia na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos; controle e cobrança a posteriori dos resultados. Com isso, a proposta aponta para a flexibilização e a descentralização das decisões, o que, espera-se, vai aumentar a eficiência do Estado”. (Behring, 2003:179).

A primeira tentativa de criar uma burocracia profissionalizada no Brasil, ocorreu com a criação do Dasp em 1936, mas que coexistiu com o forte patrimonialismo da cultura política nacional. Durante os governos militares, foi introduzida no país a administração gerencial através do Decreto Lei nº20/67, expandindo a administração indireta para flexibilizar a administração estatal, proporcionando-lhe maior operacionalidade.(Behring, 2003)

Entretanto, para os formuladores do Plano da Reforma, não houve mudanças na administração central, prosseguindo assim, ineficiente. Como também, não houve investimento na formação dos funcionários públicos que compõem o quadro na administração direta.

Nesta dinâmica, o Estado passou a ser tomado como ineficiente e ineficaz, e o setor privado exaltado como o único setor capaz de levar o país ao crescimento. Ou seja, dentro desta ideologia, o Estado é cada vez mais satanizado e responsabilizado pelo déficit público e todas “as desgraças e infortúnios que afetam a sociedade capitalista.”(Iamamoto; 1999).

Há três direções previstas no Plano Diretor vistas como estratégia de transição da reforma do Estado e do Aparelho do Estado. A primeira, diz respeito a mudança da legislação, inclusive as reformas constitucionais. Na segunda, é a introdução de uma cultura gerencial. E por último a adoção de práticas gerenciais (como visto acima).

A mudança da legislação refere-se as emendas da reforma da administração pública nº19 e da Previdência Social nº20. Esta última, tendo como pano de fundo o ajuste fiscal. Sendo assim, o Estado é tomado com alvo de reformas, que ocorrem no sentido de desresponsabilizá-lo do compromisso com a área social. As políticas sociais, quando são realizadas ocorrem de forma seletiva e compensatórias. Portanto, com a Reforma, processo que ocorre concomitante com a reestruturação produtiva, surge a doutrina do Estado mínimo, alterando a natureza da relação do Estado com a área social, ou seja, na forma de intervir na questão social. Como sinaliza Behring,

“(...) o que se altera é a modalidade de resposta à questão social, agora ajustada aos imperativos da dinâmica passiva de inserção econômica

no capitalismo contemporâneo, mas a partir dos vetores culturais e políticos marcantes da história brasileira.”(Behring, 2003: 260).

De acordo com Montana (2001), o projeto neoliberal, concebe três tipos de resposta a questão social:

- Precarização das políticas sociais estatais – focalização do atendimento às populações mais vulneráveis;
- Remercantilização dos serviços sociais – os serviços sociais são transferidos para o mercado e vendidos ao consumidor;
- Refilantropização das respostas à questão social – transferência da prestação de serviços de assistência à sociedade civil organizada, mediante práticas filantrópicas e caritativas.

Estes três tipos de respostas estão articulados e dizem respeito a um mesmo fenômeno – o reordenamento das políticas, que para Behring (200), prevalece para as políticas sociais o trinômio articulado pelo ideário neoliberal a privatização, a focalização e a descentralização. Esses novos contornos das políticas sociais têm rebatimentos profundos no campo de ação dos assistentes sociais.

No tocante a precarização das políticas sociais estatais, estas foram transformadas em ações pontuais e compensatórias, que não conseguem responder a agudização das expressões da questão social, provocada, principalmente, pela reestruturação produtiva. Neste sentido, esse perfil de políticas sociais impõem limites a qualquer proposta profissional que tenha por finalidade a garantia de direitos sociais, como é o caso do Serviço Social.

A inserção dos sujeitos sociais, nessas políticas, parece mais uma forma de exclusão do que inclusão social. De modo geral, essas políticas destinam-se àqueles que conseguem comprovar sua pobreza em termos de insuficiência de renda, ficando de fora àqueles que encontram-se em uma situação de precariedade e de desamparo, mas que por estarem pouco acima da “linha da pobreza”, não são contemplados.

O Cadastramento dos “merecedores” de participação nessas políticas – os mais pobres dentre os pobres – constitui-se em um outro grande problema. Além dos critérios serem bastante rígidos, muitas vezes ocorrem por caminhos obscuros, levando ao

clientelismo. Neste caso, a inserção dos indivíduos não ocorre pela via do direito de cidadania, mas pela benemerência, caridade ou pelo favor.

No tocante a refilantropização das respostas a questão social, esta ocorre através das iniciativas das organizações não-governamentais, pela comunidade em geral e por empresas que assumam responsabilidade social. Estas instituições operam programas de alívio a pobreza, que também focalizam o atendimento às camadas mais vulneráveis, deixando de fora grande parte da população que necessita de assistência. Além disso, esses programas não chegam a atender as reais necessidades dos seus participantes.

Os programas geridos por empresas privadas seguem critérios empresariais de eficiência, eficácia e rentabilidade. Na verdade, o que move os programas não é a lógica do interesse público, mas do interesse privado. A lógica do interesse privado faz com que se instaure uma seletividade no acesso aos programas, comprometendo a dimensão universalizante da cidadania.

A noção de público instituída na LOAS, baseada em práticas de representação e nas possíveis medidas de universalização, é redefinida com a reconfiguração da assistência social. Segundo Telles (1998), a noção de público passa a ser identificada com interesses coletivos de determinados grupos sociais e os espaços públicos traduzidos em espaços de participação comunitária. Tal processo, leva ao desmonte das mediações institucionais de controle e participação social, permitindo a legitimação de práticas focalistas e seletivas, pautadas numa lógica particularista.

Outro problema a ser destacado é o estímulo ao trabalho voluntário, que pode incentivar a desresponsabilização do Estado, além de contribuir para despolitizar e refilantropizar a abordagem da questão social. E ainda, o trabalho voluntário desprofissionaliza a intervenção, seja em qual for a área, remetendo-a ao mundo da solidariedade moral.

No que se refere a remercantilização dos serviços sociais, esse processo não será analisado neste texto, pois é mais evidente na área da educação e da saúde, que não fazem parte do objeto de estudo desta pesquisa.

Portanto, na área da Assistência Social, o que mais tem incidência é a focalização do atendimento às populações mais vulneráveis e a transferência da prestação de serviços de assistência à sociedade civil organizada. Neste âmbito, desenvolve-se a ação profissional

dos assistentes sociais, que são chamados a executar tanto as políticas sociais estatais, quanto as privadas. No caso dos municípios estudados, os profissionais de Serviço Social são convocados, principalmente, para executar um conjunto de programas de alívio a pobreza conveniados com os governos Federal e Estadual.

Esta nova orientação para a intervenção do Estado, coloca em evidência um duplo movimento que reflete os caminhos que vêm sendo apontados no âmbito da Assistência Social no Brasil. De um lado, a Política de Assistência Social é construída como direito social de acesso universal para quem dela necessita, ou seja, entendida como política pública de seguridade social, tal como preconizada na Constituição de 88, supondo um papel complementar das organizações da sociedade civil na sua implementação. De outro lado, é construída como política focalizada e viabilizada por meio da solidariedade e, principalmente, das parcerias com organizações da sociedade civil.

Como afirma Fleury (1996), o conceito de Seguridade Social da Constituição é restrito, mas representa um avanço assegurá-lo num país que não conseguiu construir um modelo de proteção equivalente aos Estados de Bem-Estar. Ao incorporar as ações assistenciais no conceito de seguridade, rompe-se com a visão assistencialista e filantrópica.

Entretanto, nota-se que convivemos com uma reforma democrática na área da assistência, mas num terreno de disputa intensa em favor de uma contra-reforma social. Essa contra-reforma põe a assistência social em uma situação de extrema vulnerabilidade, uma vez que a coloca no setor não exclusivo do Estado.

Com a Reforma, o Estado passa a ser distinguido em quatro setores: o Núcleo Estratégico, que é responsável pela definição das leis e políticas públicas composto pelos três poderes; as Atividades Exclusivas, onde são prestados serviços que só o Estado pode realizar, como regulamentar, fiscalizar e fomentar (cobranças e fiscalização de impostos, policiamento, trânsito, serviços de desemprego, fiscalização de normas sanitárias, previdência social básica e controle do meio ambiente); os serviços não exclusivos, em que o Estado atua simultaneamente com as organizações públicas não-estatais e privadas; e o setor de produção de bens e serviços para o mercado, restrito a área de atuação das empresas, não assumidas pelo capital privado.(Plano Diretor, 1995).

O conceito de Seguridade Social instituído pela Constituição é ignorado e torna-se irrelevante nesta Reforma, uma vez que permanecem as políticas públicas de Previdência, Saúde e Assistência Social desarticuladas. O Estado ao colocar a assistência no setor não exclusivo do Estado, abandona o seu papel de principal executor direto dos serviços sociais. Tal reorientação não condiz com o artigo 5º da Lei Orgânica da Assistência (LOAS), que tem como diretriz a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Os serviços não exclusivos do Estado passam a ser transferidos para o chamado setor público não-estatal, através do programa de publicização. Sendo assim, um conjunto de instituições não governamentais (ONGs), ou ainda, as organizações sociais, são chamadas a operar programas de combate à pobreza, que em sua maioria estão deslocados de uma política global e sem transparência em relação aos critérios de concessão dos seus recursos.

“(...) através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (Plano Diretor, 1995: 9).

Este projeto altera a natureza da relação do Estado com a área social, pois transfere as ações sociais para a esfera privada sem uma definição clara dos objetivos.

Para Behring (2003), o Programa de Publicização é um aspecto que merece destaque na Reforma, dentre outros. Pois, esse Programa se expressa na criação de agências executivas e das organizações sociais, e ainda, na regulamentação do Terceiro Setor, que ocorreu recentemente, para a viabilização das políticas públicas.

O terceiro setor é caracterizado como distinto do Estado e do mercado, sendo considerado como um setor não governamental, não lucrativo e voltado ao desenvolvimento social. Esse setor daria origem a uma esfera pública não estatal, constituída por organizações da sociedade civil de interesse público. Nesse campo, são incluídas as mais variadas entidades que estabelecem um termo de parceria entre entidades

de fins públicos de origem diversa (estatal e social) e de natureza distinta (pública ou privada). (Iamamoto, 2003)

Iamamoto (2003) chama a atenção para esta questão colocando que as tradicionais instituições filantrópicas, o voluntariado, as organizações não governamentais e a filantropia empresarial, todos são reunidas sob o mesmo título – terceiro setor, do qual são excluídos os órgãos de representação política, como sindicatos e partidos, caracterizando-se como um amplo processo de despolitização.

Neste bojo, a sociedade civil⁶ tende a ser interpretada como um conjunto de organizações distintas e complementares, com ausência de conflitos e tensões de classe, prevalecendo os laços de solidariedade.

As organizações sociais são definidas no Plano Diretor como “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder e assim, ter direito à dotação orçamentária.” (Plano Diretor, 1995: 58).

Nessas instituições, a parceria entre o Estado e o empresariado formam a base de sua sustentação, redefinindo as articulações entre o público e o privado. Este processo traz como consequência a desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade, transferindo parcela da responsabilidade para a sociedade civil organizada.

A sociedade como um todo é convocada à participar na execução de ações sociais. O estímulo à solidariedade e à mobilização dos sujeitos em torno de projetos locais reforçam as propostas de colaboração entre a sociedade e o governo, como um meio de alcançar o desenvolvimento social e minimizar a situação de pobreza em que grande parte da sociedade se encontra.

Além de colocar os serviços sociais no setor não exclusivo do Estado, o governo através da medida provisória nº 813/95, estabelece um novo tipo de organização

⁶ Na visão de Gramsci, "sociedade civil" é uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social onde se dá uma intensa luta pela hegemonia; e, precisamente por isso, ela não é o "outro" do Estado, mas um dos seus inelimináveis momentos constitutivos. Portanto, o conceito sociedade civil abrange os grupos em harmonia ou conflito. A sociedade civil cria grupos e pressiona em direção a determinadas opções políticas, produzindo, consequentemente, estruturas institucionais que favorecem a cidadania. Uma sociedade civil fraca, por outro lado, será normalmente dominada pelas esferas do Estado ou do mercado. Além disso, a sociedade civil consiste primordialmente na esfera pública, onde associações e organizações se engajam em debates, de forma que a maior parte das lutas pela cidadania são realizadas em seu âmbito por meio dos interesses dos grupos sociais.

institucional, repartindo e encobrendo a direção das ações assistenciais do Estado. Desta forma, contribui para fragilizar a assistência social enquanto direito de cidadania e dever do Estado, a medida que, renovando seu caráter pulverizador torna funcional a focalização que o neoliberalismo impõe as políticas sociais. (Behring, 2003).

Em 1995 é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, que engloba a Secretaria de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social, extinguindo-se assim a LBA. A LBA era um órgão responsável pelo desenvolvimento da Política Nacional de Assistência Social, substituído por políticas pontuais de combate à fome, através do Programa Comunidade Solidária (PCS).

O PCS pode ser considerado emblemático do verdadeiro significado do reordenamento político e administrativo que ocorreu na área da assistência social. A principal tônica desse programa é o apelo à solidariedade e a participação da comunidade para a viabilização do mesmo. Resgata-se o discurso liberal que apela para o dever moral da assistência.

Esse Programa é apresentado como uma estratégia para articulação das ações de combate à fome e à pobreza. O Programa é coordenado por um Conselho Consultivo integrado por dez Ministros, dentre os quais o Ministro-Chefe da Casa Civil e vinte e uma personalidades da sociedade civil. O Conselho é presidido pela Primeira-Dama e conta com uma Secretaria Executiva.

Tem como atribuições propor e opinar sobre as ações prioritárias na área social; incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizem, em parceria com o governo, o combate à fome; promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade. (Ministério da Previdência e Assistência Social, 1995).

Através desse programa, o governo defende a necessidade de estabelecimento de parcerias amplas entre Estado e sociedade, permitindo que diferentes instituições da sociedade como empresas, universidades, ONG's, entidades filantrópicas, iniciativas das igrejas e famílias assumam a co-responsabilidade por ações de interesse público, contribuindo para a diminuição da ação estatal, progressivamente.

Neste sentido, abre-se caminho para a formação de uma esfera pública não estatal que mesmo exercendo funções públicas, é subordinado às leis do mercado. Enquanto isso, o

projeto político-social construído durante a década de 80 é desmontado, principalmente, no tocante à seguridade social.

Esse novo reordenamento tem repercussões profundas no campo das políticas sociais. A garantia dos direitos sociais por meio do Estado, única instituição capaz de universalizar direitos, fica minimizado pelo ideário neoliberal, principalmente quando se trata de universalidade, equidade e gratuidade dos mesmos. Eles não fazem parte das regras atuais de organização da vida social.

O conceito legal de Assistência Social tem como princípios:

I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantido-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Na atualidade, a forma como se conduz a política de assistência social indica um distanciamento desses princípios. Primeiramente, há uma intensificação de mecanismos de seletividade como critério para acesso aos direitos, principalmente, os que dizem respeito à renda, contrariando o primeiro princípio da LOAS. A seletividade desvia a noção de direito no âmbito da assistência, o que acaba por enfatizar o resgate da perspectiva de benemerência. Os programas estatais são dirigidos a população que se encontra em situação de extrema vulnerabilidade econômica e social.

Outro elemento que revela o distanciamento dos princípios da LOAS são as diretrizes dos programas elaborados pelo governo como forma de viabilizar a política de assistência social. No programa PETI, por exemplo, não há equivalência entre os usuários contemplados pelo mesmo, quando se verifica as diferenças nos pagamentos da bolsa cidadã prevista. O programa prevê o pagamento de uma bolsa no valor de R\$40,00 para

quem reside em área urbana e o pagamento de R\$ 25,00 para quem vive em área rural. Os municípios de Magé e Itaboraí são emblemáticos dessa situação de disparidade. No município de Magé o valor da bolsa é de R\$ 25,00 por ser considerado uma área rural pelo Governo Federal, apesar dessa caracterização não corresponder a classificação do IBGE, que considera o município urbano. Já em Itaboraí, o valor da bolsa é de R\$ 40,00. Isto sinaliza a discriminação e a não garantia da equivalência entre os usuários de um mesmo programa.

Constata-se, que há um novo quadro para as políticas sociais, influenciado pela política de ajuste do projeto neoliberal. A orientação é direcionada para a racionalização dos gastos sociais e da oferta por serviços dessa natureza, tendo como desdobramentos a redução dos gastos públicos, ampliação da privatização, focalização no atendimento à populações vulneráveis e estímulo ao seguro privado.

No Brasil, esta orientação não se efetivou em função da necessidade de redução de gastos sociais em excesso mas, principalmente, devido à questão da dívida pública, provocada por mudanças nas relações econômicas nacionais e internacionais. Tais relações acabaram por demandar o corte no gasto público, atingindo de forma mais intensa a área social.

Desta forma, na conjuntura neoliberal, as políticas sociais criadas pelo Estado com o objetivo de diminuir os desequilíbrios existentes na distribuição da riqueza, perde seu espaço para as políticas de caráter compensatório, focalizado e seletivo. São políticas assistencialistas que não dão conta de atender a toda a população que sofre com as mazelas produzidas pela contradição entre capital e trabalho, pois elas são criadas para atender apenas uma pequena parte da população. E para se ter acesso a essas políticas, os indivíduos devem comprovar sua condição de pobreza e, quando são contemplados pelas mesmas, elas não aparecem como direito, mas como benefícios concedidos pelo Estado, contrariando assim os princípios da LOAS.

Verifica-se, que a reforma do Estado, trouxe conseqüências desastrosas para nosso Estado. O trabalho de Behring (2003) revela com grandiosidade e precisão o significado dessa reforma. Para ela, a forma como foi conduzida a reforma, é a versão brasileira de uma estratégia de inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional e, representa uma escolha intencional e não um caminho natural.

Trata-se de uma opção político-econômica, que implica em uma destruição dos avanços obtidos no processo de modernização do país, principalmente, aqueles relacionados ao trabalho. Bem como, um retrocesso das conquistas do período de redemocratização do país, que culminou na Promulgação da Constituição Federal de 1988, onde delineou-se um projeto de sociedade comprometido com os interesses da classe trabalhadora.

Em 2003, Lula iniciou seu governo com uma série de inovações na área da assistência social, através da criação do Ministério da Assistência e Promoção Social e a criação do Gabinete de Segurança Alimentar da Presidência da República. Criou-se também o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza através do decreto 4.564/03 e o Conselho Consultivo (CONSEA), que passariam a ser geridos pelo Ministério extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

O governo assumiu o compromisso de combate à fome e à miséria, lançando o Programa Fome Zero. Esse programa propõe um conjunto integrado de políticas, visando garantir o direito à alimentação a toda a população. Contempla políticas estruturais, específicas e locais, que se efetivadas poderiam trazer resultados positivos a melhoria da qualidade de vida da população.

É um programa que configura uma política de combate aos problemas estruturais com a mobilização da sociedade. As propagandas exibidas em rede nacional são emblemáticas desse apelo. Esse programa por representar o carro chefe do governo, deveria contar com a maior aporte de recursos do orçamento público, contudo, ao que parece, grande parte de seu financiamento fica a cargo das doações realizadas pela sociedade e, principalmente, dos empresários.

O programa enfrenta inúmeras dificuldades operacionais e de gestão, o que impede sua viabilização. Com a criação de duas estruturas responsáveis pela área, ambas com dirigentes com status de ministro, levou a competição e disputa de poder, ocasionando vários problemas de ordem política. (Fleury, 2003).

A forte restrição orçamentária imposta pela política econômica, acarretou uma brutal redução dos recursos orçamentários. De acordo com Fleury,

“O Ministério da Assistência e Promoção Social – MAPS obteve autorização de recursos no valor de R\$ 5.740 bilhões. Destes, restaram, após o contingenciamento, apenas R\$ 1.791 bilhão aos quais foram posteriormente injetados outros recursos de forma que o empenhado foi da ordem de R\$ 3.091 bilhões. No entanto, até agosto de 2003 os valores não executados correspondiam a 64,61% desse total. Claramente encontramos aí uma evidência das dificuldades de gestão desse Ministério.”(Fleury, 2003: 73).

Pode-se dizer, que o primeiro ano do governo de Lula não se diferenciou do governo de FHC, no que diz respeito ao desprestígio da assistência social, permanecendo a focalização através dos programas sociais e a criação de estruturas paralelas à Seguridade Social.

O governo cria o Programa Bolsa Família (PBF), com vistas a unificar os programas de transferência de renda existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio gás e Cartão Alimentação. E, estabelece algumas condicionalidades para o acesso das famílias ao programa: frequência escolar, renda per capita, cartão de vacinação completa das crianças e acompanhamento pré-natal das gestantes. Desta forma o PBF tem como foco a família e não mais grupos por faixa etária. O programa inova ao eleger a família como beneficiária, ampliando assim, a abordagem individual dos programas anteriores.

Nesse programa, o governo tem como meta incorporar ao programa 11 milhões de famílias que vivem em situação de pobreza, até 2006. Para tanto, conta com o trabalho dos municípios para realizar o cadastramento das famílias – Cadastro Único.

Apenas as famílias com renda per capita até 100 reais têm direito ao benefício e o valor concedido pelo governo Federal pode chegar a R\$ 95,00 e mais, caso as prefeituras queiram acrescentar algum valor como contrapartida. A distribuição do benefício ocorre da seguinte forma: as famílias com rendimento per capita até R\$ 50,00 tem direito a um benefício de R\$ 50,00 e mais um benefício variável de R\$ 15,00 por cada criança de 0 a 15 anos, chegando ao máximo de R\$ 45,00. As famílias com renda per capita dentre R\$ 51,00 e R\$ 100,00 só tem direito ao benefício variável.

Os valores repassados para as famílias são muito baixos e insuficientes para garantir a qualidade de vida autônoma dessas famílias, principalmente, daquelas que residem nas

áreas metropolitanas. Os valores do benefício não correspondem a 1/5 do salário mínimo e mesmo acumulando com o benefício variável, podem chegar apenas R\$ 95,00, o que não chega a meio salário mínimo.

Em pior situação ficam as famílias com renda de R\$ 51,00 a R\$ 100,00, pois só podem participar do programa caso tenham dependentes de 0 a 15 anos, chegando o benefício no máximo a apenas R\$ 45,00.

O critério de renda que dá acesso ao programa demonstra o quanto ele é restrito, tendo em vista que as transformações ocorridas no mundo do trabalho, que têm como uma de suas conseqüências a informalidade no trabalho, não dá estabilidade de renda para nenhuma família que se encontra nesta situação. Além disso, grande parte das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica vive em péssimas condições de moradia, sem acesso aos serviços de educação, de saúde, de transporte, etc. Desta forma, outros fatores deveriam ser agregados aos critérios de entrada no programa. Cabe ressaltar, que o critério exclusivo de renda não condiz como os princípios da LOAS.

Outros critérios adicionais poderiam ser observados a partir do cadastro único, pois eles se constituem em um banco de dados da população, servindo de base para reformulação e implementação das políticas públicas por qualquer esfera de governo.

Apesar da proposta de implementação do SUAS (2004), que resgata a responsabilidade do Estado como principal gestor da Política de Assistência Social, os processos engendrados pela Reforma do Estado brasileiro deixaram marcas profundas que inviabilizam sua concretização de acordo com os preceitos estabelecidos legalmente.

Neste sentido, quando fala-se em refuncionalização da Política de Assistência, é preciso identificar o processo contraditório que envolve essa prática, que cada vez mais se distancia de sua regulamentação formal e que para sua compreensão é preciso situá-lo na conjuntura de reformas do Estado. Isto é necessário para que se possa perceber as forças políticas e econômicas que conduzem a atual trajetória percorrida pela assistência, considerando todo o processo histórico que favorece a reemergência e ou manutenção destas práticas, como é o caso de práticas clientelísticas, que sempre marcaram a história da assistência no Brasil.

Considera-se, então, que as mudanças institucionais previstas pela LOAS não chegaram a ser incorporadas de fato, em função das reformas realizadas pelo governo

brasileiro já no início da década de 90, orientadas pelo ideário neoliberal. Como também, pela herança de práticas clientelistas que permanecem em muitos municípios brasileiros, como é o caso de Itaboraí e Magé.

Diante do quadro de prioridades estabelecidas pelas reformas, a assistência social aprofunda características que historicamente lhe marcaram e que passam a ser justificadas por um novo discurso, o da solidariedade e reciprocidade, como formas de superação dos problemas sociais enraizados em nossa sociedade. Trata-se de um processo de refilantropização da Assistência Social, que se mostra incompatível com a perspectiva de ampliação dos direitos de cidadania.

A discussão sobre a ampliação desses direitos vem tornando-se central no debate da categoria dos Assistentes Sociais desde do início da década de 80 no Brasil. Assim também, o engajamento desses profissionais no processo de discussão e negociação dos projetos de leis que regulamentam os direitos de cidadania social nas diferentes áreas, tem sido notório, com destaque para a participação ativa na formulação da LOAS.

Sendo assim, tendo como base os princípios que norteiam a atuação dos profissionais de Serviço Social, qual seja, garantia e ampliação dos direitos sociais, cabe questionar quais estratégias de intervenção esses profissionais vêm traçando como forma de responder às novas imposições marcadas pelo resgate do assistencialismo e a negação da perspectiva dos direitos.

Diante deste cenário e suas implicações para as políticas sociais, procura-se neste estudo desvendar os novos condicionantes que se impõem à prática dos profissionais que atuam nessa área.

1.3. A Política de Assistência Social Brasileira e o Serviço Social.

No contexto pré-30 as ações assistenciais serviram para implantação da reforma moral e social dos pobres urbanos e também como mecanismo para manutenção do poder local dos coronéis, por meio de sua utilização como recurso para práticas clientelistas.

A partir da década de 30 começa a se efetivar o sistema de proteção social no Brasil, tendo em vista que o Estado passou a intervir de forma mais explícita nas relações entre

capital e trabalho. Foi um período marcado pelo aprofundamento do modelo corporativista⁷ e por uma política econômica voltada para o avanço industrial. Nesse período, destaca-se um aumento da classe trabalhadora urbana e conseqüentemente começa ganhar visibilidade sua presença política na sociedade.

Foi no contexto de afirmação do capital industrial que emerge a chamada “Questão Social”, entendida aqui como a “manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mas além da caridade e repressão.”(Iamamoto e Carvalho, 1998: 77).

O Estado passou a atuar nas expressões da questão social não mais através da repressão, mas através de legislação social e trabalhista específicas e prestação de serviços sociais. Tais processos passaram a exigir profissionais qualificados para o atendimento das demandas sociais, surgindo assim, o Serviço Social.

A política econômica do país colocava-se a serviço da industrialização. E sendo o Serviço Social uma profissão demandada pela classe dominante para intervir junto à classe trabalhadora, o assistente social passa a atuar nas demandas postas pela industrialização. Ou seja, “o progresso social, compreendido como dever do Estado, passa a ser perspectiva orientadora das ações do Serviço Social.” (Sposati, Bonetti, Yasbek & Falcão, 1998: 46).

Portanto, o Serviço Social surge, no Brasil, como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo como pano de fundo o desenvolvimento do capitalismo industrial e a expansão urbana da classe trabalhadora. O Estado passou a centralizar o desenvolvimento de políticas sociais como respostas ao enfrentamento da questão social, sendo o assistente social seu principal executor.(Netto, 1996).

As políticas sociais, durante esse período, foram estabelecidas com base na regulação ocupacional dos trabalhadores e não em valores políticos. Daí, que só os trabalhadores de profissões reconhecidas formalmente pelo Estado possuíam acesso à cidadania social, que nas palavras de Santos (1987), trata-se de uma cidadania regulada.

Para Telles (1991), ao se estabelecer a figura do cidadão tendo como base o trabalho regulado, estabeleceu-se também a figura do não-cidadão, que se refere aos indivíduos que

⁷O corporativismo estatal tem como principal característica a identificação entre Estado e sociedade, a fusão do público com o privado. As representações e os representantes dos interesses sociais se encontram subordinados à autoridade estatal, quando não são criados por ela. Ou seja, não há autonomia da sociedade civil diante do Estado, o que propicia o estabelecimento de uma relação autoritária, partindo do Estado para a sociedade.

não trabalham e, portanto, não têm seus direitos assegurados por lei. O não-cidadão é remetido para o espaço da assistência social, que nesse período não era reconhecida enquanto política social pública e de direito de cidadania. Desta forma, determinados segmentos da sociedade passaram a ter acesso a benefícios sociais da assistência na medida que não eram reconhecidos como cidadão. Neste caso, trata-se da cidadania invertida.

“Sendo assim, podemos dizer, de forma geral, que a política social no Brasil foi constituída tendo com base as concepções de cidadania regulada, na perspectiva da política previdenciária, a qual será implementada como base na lógica corporativa-estatal, e a cidadania invertida como expressão da ação assistencial, configurando-se como recursos do clientelismo do poder central.”(Porfírio, Filho & Backx, 2000: 16).

A assistência social consistia em ações que se desenvolviam à margem das demais políticas sociais. E para compreender o modelo dessa política é importante conhecer a evolução das instituições federais que se encarregaram da definição e execução da política nacional nesse campo.

Embora o marco histórico para o campo da assistência social seja a criação do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938, através do decreto lei nº 522, a expressão máxima da assistência no Brasil foi representada pela Legião Brasileira de Assistência – LBA. Reconhecida como órgão de colaboração com o Estado em 1942, a LBA teve sua origem na mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, para a prestação de serviços de assistência às famílias dos convocados para a guerra, em apoio ao esforço nacional representado pela entrada do Brasil na II Guerra Mundial. (Iamamoto e Carvalho, 1998)

A LBA começou a atuar em praticamente todas as áreas de assistência social. Estatutariamente, a presidência da instituição foi destinada às primeiras-damas do país. A LBA representou a primeira campanha assistencial de nível nacional e foi de grande importância para a implantação e institucionalização do Serviço Social, contribuindo em diversos níveis para a organização e expansão de obras assistenciais. (Iamamoto e Carvalho, 1998).

Entretanto, como afirma Iamamoto,

“a implantação da LBA parece ter propiciado, principalmente, a expansão e o aumento quantitativo do volume de assistência e do uso do Serviço Social para a organização e distribuição dessa assistência da forma mais rentável política e materialmente, não implicando, de imediato, mudança de sua qualidade.”(Iamamoto e Carvalho, 1998: 253).

O Serviço Social surge como um dos mecanismos utilizados pelas classes dominantes como forma de exercício de poder na sociedade. Tal mecanismo modifica-se constantemente em função das lutas de classe e das formas como são percebidas as seqüelas decorrentes do aprofundamento do capitalismo.

A intervenção dos assistentes sociais nesse momento, funda-se numa visão psicologista da questão social. Esta visão justificava uma intervenção via assistência social individualizada de caráter moralizante direcionada para a reforma moral e a integração dos indivíduos na sociedade. (Abreu, 2002).

Na década de 60, registra-se a entrada da classe trabalhadora urbana e rural na cena política, reivindicando direitos sociais até então negados. Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando todos os institutos existentes até então, que resultou na uniformização dos benefícios. A partir daí, foi criado um programa para atender ao setor rural (Funrural), a renda vitalícia para idosos, inclusão dos trabalhadores autônomos e as empregadas domésticas ao INPS e a ampliação da assistência social.(Fleury, 1994)

Contudo, a assistência social continuou sendo marcada por sua natureza assistencialista, esporádica, emergencial e focalista.

O padrão de Proteção Social no Brasil começa a sofrer alterações a partir da década de 60, mas precisamente no período que abrange o governo ditatorial. Esse regime implantado a partir de 1964, tinha por finalidade ultrapassar as barreiras sociais e políticas que dificultavam o desenvolvimento de um projeto de internacionalização da economia, em gestão desde meados dos anos 50. E, através da expansão seletiva de alguns serviços sociais o Estado alcança sua legitimação.

Segurança e desenvolvimento foi o binômio que orientou a atuação dos governos militares. Em nome da segurança, os governos militares usaram de todos os meios para impedir ou eliminar as oposições políticas e as resistências sociais ao regime. E assim, em nome do desenvolvimento, o regime militar favoreceu o capital estrangeiro e o grande capital nacional. O Estado passa a intervir de forma direta no processo produtivo, mediante a criação das condições estruturais para o crescimento econômico, assumindo funções produtivas em áreas estratégicas e regulando as relações entre as classes. Foram mantidos esquemas de exclusão e discriminação, característicos de uma estrutura autoritária e conservadora das relações sociais.

No período pós-64, Iamamoto (1982) considera que o Serviço Social, com o que designa de vertente conservadora, atualiza a herança conservadora da profissão, adequando-se às novas exigências de controle e repressão da classe trabalhadora, para enquadrar-se à política de desenvolvimento com segurança. A política de assistência era marcada pela fragmentação e centralização a nível federal, destinando-se a compensar carências e oferecer legitimidade ao Estado.

Cabe destacar, que nesse período, ocorreu a criação de outra instituição que representou importante papel no campo da assistência social, no que diz respeito especialmente ao “menor infrator” – a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor Infrator (Funabem).

A Funabem foi criada em 1964 após a extinção do Serviço de Assistência ao Menor⁸ (SAM), vinculada ao Ministério da Justiça. Essa instituição, tinha por objetivo transformar o modelo de atendimento carcerário em um novo modelo assistencial-pedagógico. À Fundação foram atribuídas a definição e implantação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor. O mecanismo de funcionamento montado foi o de repasse de recursos, por convênios, a projetos de assistência a crianças e adolescentes apresentados pelos Estado (pelas Febems), municípios e entidades particulares, reservando-se à Funabem as funções normativas.

8 As primeiras medidas tomadas pelos poderes públicos sobre a “questão do menor” no Brasil tiveram caráter jurídico e datam da época do Império. Em 1927 foi promulgado o Código de Menores. O artigo primeiro desse código instituía que o menor abandonado ou delinqüente, menor de dezoito anos, seria submetido às medidas de assistência e proteção contidas no próprio código. No entanto, a proteção dada caracterizou-se mais pelo caráter policial e punitivo do que assistencial. Essa característica encontra sua expressão mais conhecida na criação do Serviço de Assistência ao Menor – SAM.

Mais tarde (década de 80), a Fundação passou a integrar o Ministério da Previdência e Assistência Social vinculada à Secretaria de Assistência Social perdendo, de certa forma, parte de sua autonomia administrativa e financeira. Como Fundação ligada à assistência social, compôs o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas).

Retomando o contexto histórico e os desdobramentos dessa política, pode-se dizer que o formato do Estado pós golpe militar implicou numa maior racionalização no gerenciamento do processo de desenvolvimento em benefício dos grandes capitais. E, as políticas sociais foram reorientadas com a finalidade de favorecer a acumulação do capital.

Como afirma Netto (1998), essa modernização do Estado afetou tanto o conjunto das instituições e aparatos governamentais de intervenção na questão social, quanto implicou numa reformulação funcional dos assistentes sociais, exigindo maior diferenciação das suas próprias atividades, passando a demandar maior número de profissionais.

A modernização do Estado levou o Serviço Social a se adequar às exigências postas pelos processos sociais e políticos emergentes, como estratégias para o desenvolvimento do capital. A profissão é marcada pela perspectiva modernizadora, sendo os textos dos seminários de Araxá e Teresópolis os grandes representantes dessa linha de desenvolvimento profissional.(Netto, 1998).

“Cabe notar que se o desenvolvimento dessa perspectiva revela um feixe de profundas vinculações com a ordem sociopolítica oriunda do golpe de abril – muito visivelmente, com a abertura de espaços socioprofissionais nas instituições e organizações estatais e paraestatais, submetidos à racionalidade burocrática das reformas promovidas pelo Estado ditatorial - , sua emergência como que antecipa o padrão de profissional que o Estado “reformado” pela coalizão golpista exigiria nos anos seguintes.”(Netto, 1995: 155).

O Serviço Social é influenciado pela ideologia desenvolvimentista modernizadora e pela Doutrina de Segurança Nacional, adotadas pelos governos brasileiros. Sob essas

ideologias, sustentadas numa visão funcionalista da sociedade, a participação social colocasse como instrumento de adesão e consentimento da população ao desenvolvimento do país.

Essa perspectiva teve sua hegemonia contestada a partir de meados dos anos 70, propiciada pela crise do regime autoritário da burguesia, contribuindo para a redução da sua expressão na categoria dos assistentes sociais.

Durante a década de 70, enquanto no plano internacional surgem as primeiras críticas aos Estados de Bem-Estar Social, no Brasil há uma relativa ampliação das políticas de Seguridade Social em direção a padrões mais universais. A mudança no perfil de proteção social consistiu em parte integrante do núcleo das propostas de reorganização das formas de intervir do Estado.

Nesse período, o regime ditatorial vai sofrendo, gradualmente, uma abertura. Vários segmentos sociais começam a questionar o sistema político-econômico adotado pelos governos e a pressionar pela abertura do sistema. O regime militar desgastasse e a crise econômica é instaurada, fazendo emergir a necessidade de reformas, para recuperar a legitimidade do Estado.

Ao final desse período e início dos anos 80 os protestos sociais e mobilizações sindicais formam o palco de reivindicações de diferentes segmentos que lutavam por melhores condições de vida. Era um momento de fortalecimento da sociedade civil, culminado as lutas na área social de forma mais geral e, mais, especificamente, na esfera da assistência social.

Apesar desse movimento não ter sido suficiente para provocar uma ruptura no sistema político, foi suficiente para formar um conjunto de elementos de contraponto ao regime ditatorial e à prática política tradicional baseada em fortes traços patrimonialistas, marcando assim, o processo de redemocratização.

Foram sobretudo as condições e os rumos do processo de redemocratização que deram real conteúdo às alternativas e propostas que compuseram a agenda de reformas vigentes nos anos 80.

A área social foi a que mais obteve avanços, na qual se delineou um sistema institucional-universalista e a criação de mecanismos de participação com o objetivo de garantir, institucionalmente, a influência e o controle público nas políticas sociais. As

mudanças no sistema de proteção social, incorporados na Constituição de 1988, modifica a concepção subalterna da assistência social presentes nas legislações anteriores.

A assistência social passa a ser incorporada ao conceito de Seguridade Social junto às áreas de saúde e previdência. Em decorrência, estabeleceu-se novas formas de financiamento, agora menos dependentes das fontes de contribuição salarial, mecanismos de participação dos usuários no sistema e universalização dos benefícios e serviços.

Essa política passa a ser reconhecida como direito de cidadania social, explicitando-se sua diferenciação com a filantropia e a benemerência. Sendo assim, os destituídos, inclusive das condições de trabalho, passam a ser legalmente amparados no seu direito de proteção gratuita e desmercadorizável pelo poder público.

Nesse momento, a perspectiva modernizadora, dominante até meados dos anos 70, no Serviço Social, foi posta em questão, favorecendo seu enfraquecimento. Segundo Netto (1998), duas direções se colocam no Serviço Social: a “reatualização do conservadorismo” e a “intenção de ruptura”.

A vertente “reatualização do conservadorismo” recupera os componentes da herança histórica e conservadora da profissão, negando os padrões vinculados à tradição positivista e às referências conectadas ao pensamento marxista. Essa perspectiva reforça, na profissão, a visão de mundo derivada do pensamento católico tradicional de inspiração fenomenológica.

Ao final da década de 70, seguindo os rumos do processo de redemocratização do país, emerge a perspectiva renovadora de “intenção de ruptura”, assim chamada por Netto (1995). Essa perspectiva foi o ponto de partida para o rompimento com a herança teórico-metodológica do pensamento conservador e com seus paradigmas de intervenção social, recorrendo a teoria marxista como principal referência.

A emergência dessa vertente foi configurada pelo “Método Belo Horizonte”, considerada a primeira formulação brasileira nessa perspectiva. Mas, o principal marco de articulação da categoria foi o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, realizado em 1979 que teve como tema central o Serviço Social e a Política Social.

Outro acontecimento de grande relevância nesse mesmo ano foi o lançamento da revista Serviço Social & Sociedade pela Editora Cortez. Um dos seus objetivos foi o de promover um processo de reflexão dentro da categoria profissional sobre questões básicas

do Serviço Social, contribuindo para seu fortalecimento através do incentivo à crítica e ao confronto de posições. Apresentou também, como temática central a discussão sobre política social.

O distanciamento com o conservadorismo propiciou uma renovação teórico-cultural da profissão, no interior da qual, posteriormente, se consolidou uma nova direção social da profissão. A direção social que se tornou hegemônica foi qualificada por Netto (1996), como “direção social estratégica”. Essa direção posicionou-se contra o conservadorismo histórico que marcou a profissão no seu surgimento na década de 30.

A consciência, por parte de uma ala progressista da profissão, da falta de eficácia das políticas sociais seguidas de um Estado comprometido apenas com o processo de expansão capitalista leva o Serviço Social a rever suas propostas de ação.

No contexto de reconhecimento da Assistência Social como direito social pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, os assistentes sociais construíram um projeto de intervenção profissional, pautado em princípios de universalização, equidade, justiça social e garantia de direitos sociais à classe trabalhadora. Tal projeto, articulava-se com o processo de redemocratização do país da década de 80.

As conquistas sociais incorporadas à Constituição de 88, nortearam a intervenção profissional recolocando novos dilemas e desafios. Abre-se a possibilidade do reconhecimento dos usuários na dinâmica das instituições, enquanto sujeitos de direitos e o reconhecimento da necessidade da democratização da gestão pública, bem como da universalização das políticas públicas.

Portanto, os anos de 1980 e de 1990 marcaram profundamente o Serviço Social. É neste período, que ocorre o amadurecimento intelectual, político e cultural da profissão, tendo seu ponto culminante na consolidação do Projeto ético-político profissional consubstanciado no Código de Ética Profissional, a lei de regulamentação da profissão e o projeto de formação profissional da ABEPSS, marcando processo de renovação da profissão e seu distanciamento do Serviço Social conservador.

Como uma profissão determinada historicamente, o Serviço Social se estrutura de acordo com a conjuntura do país e a forma como o Estado passa a se organizar para intervir nas seqüelas da questão social.

“uma interpretação distinta do exercício profissional, que pode possibilitar à categoria profissional ampliar a transparência na leitura de seu desempenho, é focar o trabalho profissional como participe de processos de trabalho que se organizam conforme as exigências econômicas e sociopolíticas do processo de acumulação, moldando-se em função das condições e relações específicas em que se realiza, as quais não são idênticas em todos os contextos em que se desenvolve o trabalho do assistente social.”(Iamamoto, 1999: 94-95).

No entanto, os avanços obtidos a partir da redemocratização do país não foram concretizados de fato, em decorrência da crise política nesse período que acarretou inflação⁹, estagnação econômica, forte endividamento externo e desemprego. A necessidade de controlar a inflação fez com que o governo priorizasse programas de estabilização econômica em detrimento de reformas sociais.

Enquanto o processo de redemocratização do país avançava e, vinculado a ele, o Serviço Social construía seu projeto, ocorriam transformações societárias em escala mundial, colocando uma nova etapa para o sistema capitalista, provocando dentre outros fenômenos, o reordenamento das política sociais.

Outro limite encontrado e de grande relevância, diz respeito ao não rompimento de práticas clientelistas e personalistas presentes na história das políticas sociais brasileiras e, em especial da assistência social. A tradição política de tais práticas, reproduzindo a ideologia do favor, do não direito, não foi superada com o final do regime ditatorial, ao contrário, continuou colocando obstáculos aos caminhos democráticos e de justiça social iniciados no país. Essas práticas estão presentes até hoje em muitos municípios brasileiros, como é o caso dos Município de Magé e Itaboraí, que serão analisados nos capítulos II e III.

⁹ Segundo Behring, “o Brasil saltou de uma inflação anual de 91,2%, em 1981, para 217,9% em 1985. As baixas da crise do endividamento foram muitas: o empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; a crise dos serviços sociais públicos; o desemprego; a informalização da economia; o favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas. Ou seja, características regionais preexistentes à crise da dívida foram exacerbadas no contexto dos anos 1980.

Oliveira (2003) em seu estudo sobre a Cultura Política, coloca a cultura do clientelismo como um dos eixos de análise que estruturam a ação político-administrativa da assistência social. Em municípios como Magé e Itaboraí (esse município será analisado no próximo capítulo), o uso da assistência como moeda de troca de favores entre políticos e eleitores é uma constante. Tais práticas impõem limites à viabilização da assistência na perspectiva democrática e enquanto garantidora de direitos sociais.

A prática de troca de favores, denunciadora do clientelismo, é muito visível nesses municípios, principalmente, em épocas de eleições. Nesse período, não é difícil constatar doações de material de construção, de cestas básicas e instalação de Centros Sociais em todo o município, por parte de candidatos a cargos políticos. Nesses Centros sociais, são oferecidos vários tipos de serviços tais como: corte de cabelo gratuito, foto gratuita para documentação, doação de cestas básicas, “ambulâncias” para transporte de pacientes, fisioterapia, atendimento psicológico, entre outros.

Alguns desses Centros Sociais permanecem com a vitória do candidato que se elegeu com a promessa de continuidade dos serviços já oferecidos por ele, como é o caso do Centro Social do Vereador e Presidente da Câmara de Magé, Sr. Amsterdam.

Na verdade, nesses Centros Sociais são oferecidos serviços paralelos a assistência social e a saúde, em nome de representantes políticos locais caracterizando-se como práticas clientelísticas. Os serviços oferecidos nesses espaços são a garantia, para quem os oferece, de que nas próximas eleições terá número suficiente de votos para eleger-se a um cargo político, seja de vereador, deputado ou prefeito (como é o caso da atual Prefeita de Magé Núbia Cozzolino).

Nesta dinâmica, é possível admitir que os candidatos a cargos políticos não contam com eleitores, mas sim, clientes de seus serviços. Esses clientes votam com a certeza de que os serviços oferecidos nos Centros Sociais, terão continuidade com a vitória de seu candidato. Tais atitudes legitimam a forma de governar e gerir clientelisticamente os recursos públicos dos municípios de Magé e Itaboraí.

“a política clientelista moderna, ensina Avelino Filho, é mais competitiva que sua antecessora. Ela sobrevive substituindo os antigos laços de lealdade pela oferta de benefícios materiais, de forma a evitar e dirimir

conflitos. O patrono moderno, para o autor é o broker, cujo poder depende de sua habilidade em operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos.(Oliveira, 2003: 102).

Portanto, essas práticas de assistencialismo e clientelismo marcam o comportamento político das lideranças políticas locais e contaminam o âmbito da Política de Assistência Social, dificultando a gestão da assistência enquanto Política Pública.

A descrição deste cenário elucida uma das formas de desenvolvimento do clientelismo enquanto uma prática enraizada na cultura política de âmbito local. É com essas práticas que muitos brasileiros ingressam na política e fazem uso de “*bens públicos como se fossem privados.*”

Tal quadro atravessa e conforma o cotidiano profissional dos assistentes sociais, que passam a ter como desafio, a ser enfrentado, as mudanças institucionais e políticas que se apresentam, abrangendo a precarização, a focalização, a terceirização, o crescimento do espaço público não-estatal, além da cultura clientelística ainda presente.

No próximo item será apresentada uma discussão em torno da LOAS e do SUAS, a partir de uma análise sobre os seus princípios fundamentais e sobre o significado da assistência na perspectiva da lei. Este significado deve ser tomado como parâmetro pelos profissionais de Serviço Social no momento de sua intervenção.

1.4. Constituição Federal de 1988, LOAS e SUAS: marcos históricos de análise da assistência social.

A Constituição Federal de 1988, como já mencionada, inaugura uma nova concepção de Assistência Social, configurando-se como um direito social inscrito no âmbito da Seguridade Social. A Constituição, portanto, é a referência para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da Assistência no Brasil. (Raichelles,).

O artigo 203 da Constituição define a Assistência como direito do cidadão e dever do Estado, que deve prover os mínimos sociais por meio de um conjunto integrado de ações, da iniciativa pública e da sociedade, visando garantir o atendimento às necessidades básicas.

Incluída no âmbito da Seguridade e regulamentada pela LOAS em dezembro de 1993, como política social pública não contributiva, a assistência social é posta no campo dos direitos sociais, da necessidade de universalizar o acesso e da primazia da responsabilidade estatal. Sendo assim, assistência social significa a possibilidade de proteção social através de serviços e benefícios que assegurados pelo Estado conformam o que se denomina como Seguridade Social ou direito de proteção social garantido a todos.

Seguindo os parâmetros de Coutinho (1997), os direitos sociais, só conquistados no século XX, são os que possibilitam aos cidadãos a participação na riqueza material criada pela sociedade. O problema contemporâneo que temos de enfrentar não é fundamentar esses direitos, mas protegê-los, ou melhor, efetivá-los. Trata-se de um problema jurídico, mas também político. O reconhecimento legal não garante automaticamente a plena efetivação dos mesmos, mas tê-los assegurados na forma da lei, facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado e direito de cidadania.

O debate que envolve a cidadania na sociedade capitalista relaciona-se às formas de compreender a igualdade e a desigualdade nesta sociedade e as lutas das classes sociais pela participação no poder político e na riqueza social. Na perspectiva liberal, a cidadania diz respeito as lutas da burguesia, basicamente, por direitos civis, os quais se referem à liberdade individual para impor limites ao poder estatal. Para os liberais, a liberdade é quase sempre a liberdade de propriedade, apontando para a desigualdade.

Marshall (1967) distingue no conceito de cidadania os chamados direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis dizem respeito à liberdade individual e a igualdade perante a lei; os direitos políticos referem-se à participação no exercício do poder político; enquanto os direitos sociais são os direitos relacionados à participação na herança social e a de ter uma vida digna de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

A cidadania é entendida como acesso a bens e serviços mediados pelo Estado, conquistada através de um processo de lutas provocado, principalmente, pela classe trabalhadora. Para Coutinho,

“a cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos ou (no caso de uma democracia efetiva), por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de

realização abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.”(Coutinho, 1997:146)

Essa concepção de cidadania rompe com a concepção liberal, pois reconhece a obrigatoriedade do Estado em fornecer mínimos sociais que o mercado por si só não é capaz de assegurar a todos.

No Brasil, a cidadania, enquanto garantia de direitos não existia até os anos 30. Após esse período predominou o que Santos (1987) denominou de “cidadania regulada”, aquela resguardada apenas aos que se encontravam inseridos no mercado formal de trabalho.

O desejo de participação no processo decisório das políticas sociais públicas e dos recursos públicos, emerge, no Brasil, no final da década de 70, através das lutas dos movimentos sociais. Esses movimentos alcançaram importantes conquistas no campo da cidadania, da participação popular, da democratização do Estado e da sociedade, mas que muitas delas permanecem no nível da legalidade. Mas, a noção de cidadania que emerge a partir daí, coloca exigências em exercer o direito de participação efetiva na própria definição do sistema político, por meio de fóruns e Conselhos de gestão participativa.

É possível verificar diferentes momentos de mobilização da classe trabalhadora na busca pela ampliação e efetivação da cidadania. Os direitos referentes ao trabalho, a Constituição de 88 e a regulamentação de seus artigos através de leis, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, da Saúde, e, em especial, a LOAS, são exemplos emblemáticos das constantes lutas desencadeadas, principalmente, pela classe trabalhadora.

A LOAS, portanto, é resultado da mobilização de vários segmentos sociais, que se organizaram com a finalidade de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública. Essa lei define princípios e diretrizes, a organização do sistema, disciplina sobre benefícios, serviços, programas de assistência social, projetos de enfrentamento da pobreza e a forma de financiamento.

Neste sentido, as transformações ocorridas no campo da Assistência não se limitam às importantes mudanças políticas e jurídicas. Apontam como principais diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação da população, com o objetivo de obter um melhor controle social e maior eficiência na execução dessa política.

A publicação da NOB no Diário Oficial da União, em 1999, disciplina a descentralização político-administrativa da assistência social, o funcionamento e a relação entre os três níveis de governo.

No que se refere ao novo modelo de gestão é importante observar que a lei redefine o papel da União, dos Estados e Municípios no campo da Assistência social, organizando um sistema público articulado com vistas à definição e execução dessa política nacionalmente. Ao fazer isto, ela vincula o funcionamento desse sistema público à existência de uma rede de entidades e organizações, à participação da sociedade e à necessidade de integração com as demais políticas sociais.

Institui-se então, o sistema descentralizado e participativo da assistência social, extinguindo todas as estruturas federais que durante décadas representaram o forte da prestação de serviços assistenciais no Brasil, como é o caso da LBA e do CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social). Esse fato marca o rompimento com um modelo de gestão muito criticado em seu funcionamento e desgastado pelas constantes denúncias de corrupção.

A partir de então, cria-se os Conselhos nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), como órgãos paritários de representação do governo e da sociedade civil, com a função de aprovar a política de assistência social; a proposta orçamentária; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada; e convocar a cada dois anos as Conferências de Assistência Social, que têm como atribuição avaliar a situação da assistência e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento.

Na lógica da descentralização está colocada a questão da sobrevivência política e econômica dos municípios, possibilitando a criação de mecanismos de redistribuição e aplicação dos recursos orçamentários de forma transparente e com a devida aprovação da população.

As esferas federal e estadual transferem os serviços e encargos para serem desenvolvidos nos municípios, atingindo-se com maior rapidez e de forma mais direta os moradores. Com isso, possibilita aos munícipes a participação efetiva na formulação, acompanhamento e controle das políticas.

Dessa forma, favorece o avanço do processo democrático e do fortalecimento da cidadania dos residentes no município. Além disso, é uma forma de enfrentar os problemas

de muitos municípios, onde ainda persistem as expressões de coronelismo¹⁰ político e assistencialismo.

Mas a descentralização apresenta ambigüidades, visto que está presente tanto no discurso neoliberal como nas propostas dos setores de esquerda, que sob óticas distintas, defendem estratégias de descentralização das políticas sociais.

A perspectiva de descentralização para os neoliberais se refere basicamente a transferência de competências, caracterizando-se como uma descentralização conservadora. Para os esquerdistas, o debate a respeito da descentralização remete a questão da democratização da administração pública, da burocracia. Com isso, acredita-se que com a descentralização seja possível descentralizar as estruturas de poder, redefinindo as relações entre Estado e sociedade, ao promover a transformação substantiva das relações do executivo com o legislativo, com o sistema partidário e com os movimentos sociais.

Segundo Lima (2000), tem ocorrido com frequência o fenômeno da desconcentração no lugar da descentralização. Ou seja, tem-se observado a delegação de responsabilidades, transferência de atribuições e a privatização ou desregulação dos serviços sociais. Diante dessa situação, a descentralização pode ser identificada com distintos interesses. É importante verificar quais são as ideologias dominantes em cada momento histórico, pois só assim, será possível identificar as perspectivas conservadora ou progressista.

A descentralização também pode favorecer a autonomia dos municípios em relação a gestão dos serviços públicos. Pode propiciar um padrão de intervenção descentralizado com clara definição de competências e funções, de forma que os municípios possam interferir nos processos de formulação das políticas, por meio das instituições representativas locais fortemente ativadas por mecanismos participativos na tomada das decisões e gestão das políticas sociais.

Há que considerar que não há uma relação direta entre descentralização e participação, mas a partir daí pode surgir novas praticas participativas e combate a mecanismos de representação tradicional. Isto porque, com a Constituição Federal de 1988

¹⁰ O coronelismo remete-se historicamente ao meio agrário e a sujeição da população ao poder dos proprietários rurais, o que hoje não pode ser observado nas cidades onde as antigas famílias dos coronéis não mais monopolizam o poder político local, embora ainda participam da disputa.

e, especialmente, com a LOAS rompe-se, no plano formal, com a concentração de poder na esfera federal, o que foi historicamente atribuído ao Estado no processo político brasileiro.

Todavia, na realidade, o que se observa é a permanência de grandes disparidades de recursos e de grau de autonomia entre os municípios, tornando-se a descentralização mais efetiva nos municípios mais ricos, maiores e com maior tradição de luta política.

O que se pretende demonstrar, ainda que brevemente, é que a descentralização não resulta imediatamente em democratização da gestão municipal, com maior participação dos cidadãos nas tomadas de decisões. Deve-se levar em consideração as características políticas dominantes em cada município.

A LOAS assegura a participação de organizações públicas e privadas na realização de ações de assistência social para o atendimento das necessidades básicas no provimento de mínimos sociais. Vincula o funcionamento dessa política à existência de uma rede de entidades e organizações de assistência privada. Contudo, coloca a primazia da responsabilidade do Estado na condição dessa política e o comando único em cada esfera de governo.

No que tange ao financiamento dessa política, a lei define que os recursos devem ser da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais ligadas à Seguridade. Para tanto, transforma o Fundo Nacional de Ação Comunitária em Fundo Nacional de Assistência Social.

Impõe como condição para o repasse dos recursos a instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, Fundo de Assistência Social, como orientação e controle dos respectivos Conselhos e Plano de Assistência Social.

Em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em cumprimento as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, apresentam uma proposta de unificação da Política Nacional de Assistência Social através da criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Trata-se de uma proposta ainda em discussão, cuja construção coletiva tem como perspectiva prioritária integrar as três esferas de governo em uma ação comum, com vistas a impedir ações paralelas de interesses clientelistas e, afirmar o compromisso em

concretizar às diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social. É uma política que se propõe a

“realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.”(Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2003:27).

Sendo assim, o SUAS objetiva promover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica ou especial a quem deles necessitarem; favorecer a inclusão e a equidade dos usuários, ampliando o acesso aos bens e serviços sócio-assistenciais nas áreas urbanas e rurais; centralizar as ações na família, garantindo a convivência familiar e comunitária.

Esta política integra três frentes de ação: direito à renda, segurança alimentar e assistência social. Leva em conta, três vertentes de proteção social: às pessoas, às circunstâncias e à família. É uma política que leva em consideração as condições de vida da população em cada território, ou melhor, a intervenção se dará, essencialmente, nas capilaridades dos territórios. Com isso, pretende atingir a todos, até mesmo os sujeitos tidos como invisíveis ou os excluídos das estatísticas como é o caso da população de rua, adolescentes infratores, indígenas, idosos e pessoas com deficiência.

Evidencia-se, portanto, a preocupação com as diferentes situações de vulnerabilidade em que vive grande parte da população de acordo com a especificidade de cada localidade.

A Política Nacional de Assistência Social rege-se pelo princípio da LOAS e está organizada de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e características socioterritoriais locais;

II – participação da população, por meio de organização representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;

IV – centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Tais diretrizes apresentam-se em consonância com a LOAS e acrescenta como pontos importantes a centralidade da família (a família é tomada como foco prioritário de atenção) e o respeito às diferenças e características de cada território para a formulação, implementação e execução dos serviços sócio-assistenciais. “*Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais (...)*”.(MDS, 2003: 38).

Com esta proposta, a unidade familiar, e não os indivíduos, é tomada como base para considerar o eixo dos programas sociais. Portanto, a constituição de uma política de proteção à família está presente no horizonte das preocupações dessa proposta sobre os modos mais eficazes de atuar junto às camadas pobres da população.

“(...) assumindo a centralidade sócio-familiar no âmbito de suas ações, cabe reconhecer a dinâmica geográfica e sócio-econômica associados aos processos de exclusão/inclusão, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios.”(MDS, 2003: 12).

Além disso, o projeto de criação do SUAS prevê quatro tipos de proteção: proteção social básica, proteção social especial, proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade.

A proteção social básica consiste na prestação de serviços com objetivo de incluir grupos em situação de risco social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida em comunidade, possuindo um caráter preventivo. Há uma forte preocupação em articular a essa política com as demais políticas públicas como forma de garantir a efetivação dos

diversos encaminhamentos. A organização da rede sócio-assistencial, que dará conta desse atendimento, cabe ao gestor municipal.

Nesse tipo de proteção estão incluídos os seguintes programas e serviços:

- *Programa de Atenção Integral as Famílias;*
- *Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.*
- *Centros de Convivência para Idosos;*
- *Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças*
- *Serviços sócio-educativos para crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;*
- *Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;*
- *Centro de informações e de educação para o trabalho, voltado para jovens e adultos.*

A proteção social especial é direcionada, principalmente, para as famílias e indivíduos que necessitam de abrigo, cujos laços familiares foram muitas vezes rompidos. Muitas decisões e encaminhamentos deverão ocorrer em estreita interface com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo.

Nessa proteção serão oferecidos serviços de abrigo de curta ou longa permanência, acolhimento e atenção psicossocial especializados, destinados a criar vínculos de pertencimento e possibilidades de reinserção social.

No tocante a proteção especial de média complexidade, essa se destina às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas cujos laços familiares e comunitários ainda permanecem. E compreende os seguintes serviços: serviço de orientação e apoio sócio-familiar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviços de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas sócio-educativas em meio-aberto.

Quanto à proteção social especial de alta complexidade são os serviços dirigidos às famílias ou indivíduos que se encontram sem referência ou em situação de ameaça, tais

como: atendimento integral institucional; casa Lar; república; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; medidas sócio-educativas e privativas de liberdade; trabalho protegido.

Em tempos de exaltação da participação da sociedade civil na execução da política de assistência social, um ponto de grande relevância a ser destacado a qual o SUAS enfatiza, é a primazia da responsabilidade do Estado na condução dessa política, marcando um momento de grandes desafios e embates, principalmente, de ordem política.

Portanto, a nova Política de Assistência Social é uma tentativa de reafirmação da Assistência Social, através da implantação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sob o paradigma do direito e da cidadania. Reafirma a necessidade de se romper com o paradigma conservador que organiza a assistência social em muitos Estados e Municípios até hoje e, que sempre levaram os gestores a desenvolverem ações tutelares e subalternas.

O termo reafirmação refere-se a um novo momento para a assistência, levando-se em consideração as transformações que vêm ocorrendo nessa área, tendo como marco histórico os anos de 1990. Primeiro, com a regulamentação da LOAS em 1993, assiste-se um avanço na normatização dessa política, como pública e, portanto, de responsabilidade prioritária do Estado. Logo depois, com a posse de FHC como presidente, afirma-se uma estratégia de negação dessa política com a implementação do Programa Comunidade Solidária, colocando a sociedade civil como principal agente executor da política de assistência, nos marcos da Reforma do Estado. E nesse novo milênio, há um discurso no sentido da reafirmação da assistência social enquanto pública e de responsabilidade do Estado, que deverá ocorrer com a implementação do SUAS.

Como se pode notar, as dificuldades e os desafios serão imensos para a construção desse sistema. Não há como prever o tempo necessário para que a União, Estados e Municípios se estruturam adequadamente e construam procedimentos técnicos, administrativos e políticos para poder operar o novo modelo. Apenas, tem-se a certeza que será um longo processo de construção política.

Nos capítulos II e III, será analisado o quadro atual da política de assistência desenvolvida nos municípios de Magé e Itaboraí, respectivamente.