

CONFIGURAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: AVANÇOS JURÍDICO-POLÍTICOS E RETROCESSOS NEOLIBERAIS

Débora Rodrigues Santos*

Josiane Soares Santos**

RESUMO

O presente artigo pretende demonstrar os avanços da dimensão jurídico-política da Assistência Social abordando também seus elementos regressivos. Em termos metodológicos, esta pesquisa fundamentou-se no método dialético e caracterizou-se como exploratória. O processo de materialização da Assistência Social enquanto política pública conforme o disposto na CF/88 e na LOAS é permeado de uma forte morosidade, pois apesar desta lei ter sido sancionada em 1993 só começou a ser efetivada a partir de 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso. No governo Lula, houve uma continuidade da política econômica, mas com um diferencial em relação a materialização dos princípios da LOAS com a criação da PNAS e do SUAS. No entanto, ainda existe uma forte contraposição entre universalização e seletividade bem como tendências regressivas e conservadoras.

Palavras-Chave: ASSISTÊNCIA SOCIAL. LOAS. PNAS. SUAS.

INTRODUÇÃO

O presente artigo sistematiza parte dos resultados de uma pesquisa teórica cujo objetivo foi fazer uma breve análise do avanço da dimensão jurídico-política da Seguridade Social, mais precisamente na Assistência Social, e o seu desenvolvimento diante dos contornos neoliberais no país. Cabe ressaltar ainda que em meio aos avanços na dimensão jurídico-política da Assistência Social, existem também elementos regressivos diante das adversidades contemporâneas que trazem à tona características conservadoras e idealistas. Em termos metodológicos, esta pesquisa fundamentou-se no método dialético e caracterizou-se como exploratória. O seu universo foi eminentemente teórico.

*Graduada em Serviço Social - Universidade Federal Sergipe; Mestranda em Serviço Social UFAL

**Graduada em Serviço Social - Universidade Federal Sergipe; Doutoranda UFRJ, Professora Adjunta Faculdade Serviço Social UFS (Sergipe)

Inicialmente, frisamos que embora os anos 1980 tenham ficado conhecidos como a “década perdida”, é inegável que representaram um dos períodos mais importantes para a história política do Brasil. Nele ocorreu: uma movimentação acentuada da sociedade brasileira (entidades de classe, partidos políticos, ONG’s, sindicatos, movimentos sociais, etc), que pressionou os militares a procederem o processo de transição, com destaque para a campanha das *Diretas Já*, que resultou no fim dos governos militares e na busca pela constituição da democracia; a primeira eleição para Presidente no período pós-ditadura em 1985; um processo constituinte diferenciado e inédito marcado por debates relacionados à soberania e ao funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, contando com a forte presença de organizações da *Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte* na formulação de propostas; e a culminância da promulgação da Constituição Federal em 1988, conhecida por Constituição Cidadã que enunciou direitos resultantes agora da participação popular, tão rara nas outras constituições (CAMPOS & MACIEL, 1997; COUTO, 2008).

Sobre isto, Bravo sinaliza que

Um aspecto importante a ser ressaltado, nesse período, foi o processo constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou, no plano jurídico, a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais em nosso país frente à grave crise e às demandas de enfrentamento dos enormes índices de desigualdade social (BRAVO, 2002, p. 44).

Portanto, as políticas sociais brasileiras vêm passando por uma nova conformação desde o momento em que foi promulgada a Constituição Federal de 1988, onde firmou-se um “pacto” com um projeto societário de caráter universalista e democrático para o enfrentamento da questão social. Este marco representa um divisor de águas tendo em vista que trouxe transformações significativas para todo o seio da nossa sociedade.

Sob este prisma, destaca-se a concepção de Seguridade Social que integrou a Assistência Social, a Saúde e a Previdência Social num padrão de proteção social visando, em

conjunto, assegurar a cidadania e os direitos aos cidadãos brasileiros. Segundo Vianna, tal ação

[...] sinalizou possibilidades de expandir as ações e o alcance das mesmas, consolidar mecanismos mais sólidos e equânimes de financiamento e estabelecer um modelo de gestão capaz de dar conta das especificidades que cada área possui mantendo o espírito geral de uma proteção universal, democrática, distributiva e não estigmatizadora (VIANNA, 1999, p. 91).

Dessa forma, a instituição da Seguridade Social representou uma conquista democrática que veio a responder anseios resultantes das mobilizações populares oriundas desde a década de 1970 até o período da redemocratização trazendo a responsabilidade do Estado na esfera da efetivação dos direitos.

A CF/88 trouxe uma lógica inovadora para a sociedade brasileira, baseada nos elementos conceituais do Welfare State. Mesmo acompanhando as características já instauradas nos países capitalistas centrais, o Brasil não o fez isento de equívocos. Em primeiro lugar, houve um atraso de 40 anos em relação aos países desenvolvidos. E mais: a afirmação legal da Seguridade Social no Brasil se fez numa conjuntura adversa tendo em vista que naquele período, em resposta à crise estrutural do capitalismo, vários países já tinham adotado a ideologia neoliberal no campo da regulação social em contraposição ao Welfare State, para tanto estavam fazendo os ajustes necessários. Esses fatores incidiram na forma pela qual o país veio a implementar os avanços no campo dos direitos sociais diante na entrada do neoliberalismo passando por vários impactos na sua realidade.

Inegavelmente, a Lei Maior trouxe avanços na arena das políticas sociais públicas. Dentre os mais relevantes, estão os princípios e diretrizes democráticos que devem orientar a ação governamental, quais sejam: a universalização de direitos, a descentralização político-administrativa e a gestão democrática, que contempla a participação popular. Segundo Campos & Maciel (1997, p. 144), tais prerrogativas representam “uma negativa à tradição das políticas sociais brasileiras, as quais têm se configurado ao longo de nossa história em políticas elitistas, promotoras de privilégios e discriminações”.

O princípio da universalização dos direitos sociais é visado na CF como universalidade da cobertura e do atendimento e na LOAS com o objetivo de tornar o

destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas. Segundo Behring & Boschetti,

O princípio da universalidade da cobertura proposto não tem a pretensão de garantir direitos iguais a todos os cidadãos, mas assegura a política de saúde como direito universal, estabelece a assistência como direito aos que dela necessitarem (embora o benefício do salário-mínimo para idoso e pessoa com deficiência seja associado à incapacidade do trabalho), mas mantém a previdência submetida à lógica do seguro, visto que o acesso aos direitos é derivado de uma contribuição direta anterior (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 157).

A universalidade prevê a abrangência de direitos aos cidadãos conforme as diretrizes da política acessada diante da situação social enfrentada por eles. Assim, segundo Simões (2007, p. 93), “a universalidade rege hierarquicamente os demais princípios, ao garantir a todas as pessoas, em tese, os mínimos sociais, considerada a situação social prevista”. Diante do exposto, a garantia da universalização não vem sendo algo tão simples na dinâmica do Estado brasileiro uma vez seu conceito entra em contradição com outros inerentes ao modo de regulação vigente, a exemplo da forte focalização e seletividade presentes no desenvolvimento das políticas sociais.

No cenário em questão, nasceu um pacto federativo marcado por novas relações intergovernamentais, onde a descentralização tem um caráter decisivo para a gestão pública, pois se tornou uma condição *sine qua non* para a concretização da democratização brasileira. Desse modo, essa diretriz organizacional e administrativa, conforme Nogueira (2001, p. 24), “inova e promete democracia, principalmente porque vem acompanhada de mudanças institucionais que ampliam de maneira efetiva a participação social (como os Conselhos e, eventualmente, outros colegiados paritários)”.

A descentralização político-administrativa abrange também um redirecionamento dos entes federativos, ou seja, a transferência de atribuições do governo federal para os estados e municípios, havendo a descentralização das competências, ou seja, um aumento unilateral do poder das instâncias subnacionais (estados, municípios, províncias, regiões) e certo enfraquecimento das instâncias centrais ou uniões federativas; “vislumbra-se a constituição de

uma era baseada em um relacionamento mais coordenado e cooperativo entre as esferas de governo” (NOGUEIRA, 2005, p. 55-6).

Nas palavras de Stein,

A descentralização pode ser utilizada tanto com o significado de simples transferência de responsabilidades, atribuições ou tarefas (conhecida como desconcentração), como também de transferência de poder decisório [...] Há ainda, a descentralização ampla, que pode combinar os dois tipos anteriores (STEIN, 1999, p. 74-5).

Há que se considerar ainda o cuidado preciso ao utilizar o termo municipalização como sinônimo de descentralização, visto que pode acarretar alguns problemas, entre eles o risco de relacionar à “prefeiturização”, reforçando a administração por convênios e a pulverização de recursos, exacerbando clientelismo. Portanto, nestes termos é preciso cautela ao direcionar a municipalização como instrumento da descentralização partindo da premissa que tal forma de organização pressupõe o fortalecimento de todo o poder local (STEIN, 1997).

Assim, o real sentido dessa diretriz é o Estado buscar envolvimento subnacional (local e regional, sobretudo) na gestão pública, avançando em termos de tomada de decisões, sustentabilidade e controle social. Nesse sentido, asseguram-se os princípios constitucionais acima citados e que devem orientar a ação governamental, principalmente a gestão democrática e a participação popular da sociedade civil. Através dessa descentralização participativa, chega-se ao fortalecimento do Estado e de todos os níveis centrais de governo. Desse modo, Nogueira (2005, p.56) afirma que “para adquirir coerência, tal idéia de descentralização trouxe consigo uma específica recuperação das idéias de participação, cidadania e sociedade civil”.

No que concerne à gestão democrática, tem-se que esta diretriz tem caráter inédito na história do país, pois garante uma nova relação entre Estado e sociedade civil através da participação da sociedade nos processos de tomada de decisões, de elaboração de políticas, de normatização de critérios e de fiscalizador das ações do governo. É, portanto, uma inovação democrática.

Segundo Nogueira, a gestão democrática é composta por vários temas, quais sejam:

a participação, a liberdade, o controle, a composição dos interesses (a tensão entre o particular e o comum), o poder compartilhado, os sujeitos autônomos, a eficiência. A gestão democrática é um arranjo sofisticado: combina institucionalidade, compromisso e pacto com criatividade, iniciativa e individualidade. Trata-se de um outro modo de organizar e agir: um outro modo de fazer política nas organizações (NOGUEIRA, 2001, p. 25-6).

Dessa forma, diante do novo *status* alcançado pela participação no campo da gestão pública trazendo impactos para as políticas sociais, ou seja, torna-se imperiosa uma nova configuração que alargue a participação. Nessa perspectiva, a gestão democrática deve introduzir formas que garantam essa participação através de novos contornos de controle social assegurando que na democracia o povo seja uma categoria central para o Estado. Nas palavras de Nogueira (2005, p. 146), a gestão democrática é “uma aposta democrática e republicana: o governar deve visar ao povo, fazer-se em seu nome e ser por ele avaliado e controlado”.

Em termos do controle social, é interessante afirmar que envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado. A perspectiva adotada considera o controle social como o controle da sociedade sobre as ações do Estado preconizando a “atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas” (CORREIA, 2002, p. 120-1).

A temática do controle social tomou vulto no Brasil a partir do processo de democratização na década de 1980 e, principalmente, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas na CF e nas leis orgânicas posteriores: os conselhos, as conferências e os fóruns. Esta participação adquiriu uma direção de controle social posta pelos setores progressistas da sociedade, ou seja, de controle por parte dos seus segmentos organizados sobre as ações do Estado no sentido de este, cada vez mais, atender aos interesses da maioria da população (CORREIA, 2004).

Os direcionamentos postos à gestão das políticas sociais públicas acima discutidos concebem juridicamente um novo formato de cidadania política, que vai além da democracia representativa e alcança os objetivos da democracia participativa, através da constituição dos conselhos, das conferências e dos fóruns (SANTOS, 2006). É formada uma esfera pública

identificada a partir da consolidação da democracia no país. Segundo Raichelis (2005), a esfera pública é formada pelo conjunto dos seguintes elementos constitutivos: visibilidade social; controle social; representação de interesses coletivos; democratização; e cultura pública. Trazendo a discussão para o âmbito do controle social, a autora considera que

Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 2005, p. 42-3).

Com isso, a universalização, a descentralização, a gestão democrática e o controle social passam a ser questão de princípios, deveres constitucionais e não apenas opção política de um ou outro governo. Infelizmente, apesar de tais indicações, essas orientações não predominaram na implementação da seguridade social a partir dos anos 1990 por conta do neoliberalismo.

Diante do exposto, é preciso ressaltar as contradições imersas nos avanços da dimensão jurídico-política no campo da Assistência Social, que a partir de então alcança o patamar de direito sendo considerada uma das políticas sociais públicas que integram o sistema de proteção social do Brasil.

DESENVOLVIMENTO

Nessa perspectiva, na Seção “Da Ordem Social” de nossa Carta Magna, estão localizados os artigos 203 e 204 que tratam especificamente da política de Assistência Social. Eles trazem que tal direito deve ser prestado a quem dele necessitar, sem a necessidade de uma contribuição prévia, almejando possibilitar uma segurança social aos cidadãos não cobertos pela Previdência Social. Com relação ao seu financiamento, ficou estabelecido que os recursos devem ser retirados do orçamento da Seguridade Social.

Assim como muitos dispositivos constitucionais, a Assistência Social não é um direito auto-aplicável, e para ser regulamentada necessitava de uma Lei Complementar. Para tanto,

este processo contou com a participação de uma gama de atores sociais que lutaram por sua construção e aprovação, sendo pertinente lembrar os movimentos e organizações sociais, ONG's, entidades de usuários históricos da Assistência Social (idosos e portadores de deficiência), e de profissionais da área, notoriamente os assistentes sociais.

Em 1993, após cinco anos de luta e pressão da sociedade civil, houve a homologação da Lei Orgânica da Assistência Social sob nº 8.742, em 7/12/1993, a qual se caracterizou como o instrumento legal que veio regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição. A LOAS reafirmou o ingresso de transformações estruturais na Assistência Social, inserindo-a como política social pública e fazendo emergir um cenário com atores que tinham como meta principal o estabelecimento de uma nova prática¹ em torno desta política, implicando diferentes configurações para a relação entre o Estado e a sociedade civil.

Na seqüência, teve início uma luta árdua pela implementação do previsto na LOAS, de forma articulada com outras políticas sociais visando um plano do dever legal, do direito, da cidadania e tentando-se romper com a tradição cultural e política embasada na ótica do favor, no assistencialismo, nas práticas assistemáticas sem a participação contínua do Estado e permeadas pelo clientelismo e pelo dever moral.

Dentre os avanços legais desta política, asseveramos que o artigo 1º da LOAS considera que

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

Atendendo ao disposto no artigo 204 da Constituição, a LOAS em seu artigo 5º estabeleceu que a organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa, participação da população e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. Nesse sentido, trouxe para o seio da Assistência Social novos elementos da gestão democrática das políticas sociais, a exemplo do controle social.

Em relação aos princípios que regem a Assistência Social, merece destaque a universalização dos direitos sociais. Nesse ponto, cabe questionar: se a Assistência é vista como direito aos que dela necessitarem, devendo prover os mínimos sociais a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas regida pela universalização, pode-se questionar porque se defrontam, em seu interior, as lógicas da seletividade *versus* universalidade? A resposta está na direção social² dos governos que a vêm implementando e que fortalecem a criação de critérios e mais critérios ferindo as reais características da universalidade e ao conceito de assistência social prevista “aos que dela necessitarem”, pois os que precisam passam pela “peneira” que extrai os mais pobres dos pobres, alcançando os miseráveis dos miseráveis.

À luz desse pensamento, é importante asseverar novamente que em meio aos avanços na Assistência Social, existem elementos regressivos que mostram, mesmo que não tão explicitamente, características conservadoras e idealistas. No caso da universalização dos direitos sociais, constata-se contradições em relação à prevalência da seletividade das políticas sociais, como na Assistência Social. A seletividade não tem como objetivo universalizar os direitos sociais nem muito menos ampliá-los. Pelo contrário, nas palavras de Boschetti (2003, p. 86), este princípio tem como objetivos “definir regras e critérios para escolher, para averiguar minuciosamente e criteriosamente, quem vai ser selecionado, quem vai ser eleito para ser incluído”. Desse modo, ao invés de ampliar os direitos para garantir prioridades de acesso aos mesmos, a seletividade restringe cada vez mais a cidadania dos usuários das políticas sociais por meio dos seus critérios de elegibilidade, afirmando o conservadorismo no enfrentamento da questão social numa visão reducionista.

Ainda sobre a universalização na Assistência, podemos analisá-la sob dois aspectos:

O primeiro, de garantir o acesso a todo o universo demarcado pela LOAS, ou seja, a todos aqueles que estão dentro das categorias, critérios e condições estabelecidos por ela; e o segundo é o de articular a assistência às demais políticas sociais e econômicas, tendo como perspectiva a construção de um sistema de proteção social contínuo, sistemático, planejado, com recursos garantidos no orçamento público das três esferas governamentais, com ações complementares entre si, evitando assim o paralelismo, a fragmentação e a dispersão de recursos (IDEM, 2003, p. 84).

Constitui um desafio garantir que os direitos afirmados na LOAS alcancem a todos segmentos beneficiados com a assistência social (famílias, crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiências) de forma universal diante dos critérios seletivos e excludentes. Urge enfatizar ainda a sua perspectiva de integração às demais políticas sociais e econômicas num direcionamento de totalidade das ações empreendidas sistematicamente pelo conjunto integrado que forma a Seguridade Social que possa atingir o enorme contingente que está às margens da sociedade e sofre as desigualdades historicamente na formação social brasileira. É importante frisar que não é necessário apenas o crescimento econômico, mas a ocorrência deste aliado ao desenvolvimento social concretizando direitos e políticas sociais e demarcando que a assistência social não se resume à gestão da pobreza. Muito mais que isso, enquanto política social deve responder às manifestações da questão social de forma integrada com as demais políticas sociais e econômicas existentes, com destaque para a política de trabalho e enfrentamento do desemprego estrutural.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a LOAS definiu os objetivos, os princípios, as diretrizes, a organização e a gestão por meio de um sistema descentralizado e participativo, as competências dos entes federativos, dos Conselhos e das Conferências, as características dos benefícios, dos serviços, dos programas e dos projetos de Assistência Social, trazendo também detalhes do seu financiamento. De acordo com Mota & Maranhão & Sitcovsky (2006, p. 168), a sua implementação revelou que “descontinuidade e fragmentação são uma das características históricas da Assistência Social no Brasil”.

No que concerne à consolidação do controle social na Assistência Social, elucidamos que os conselhos de assistência social estão inseridos no reordenamento institucional da gestão democrática, são parte integrante do sistema de assistência social, com caráter permanente e deliberativo, em todos os níveis da federação. Por meio deles, das conferências e dos fóruns de Assistência Social cumprir-se-á a diretriz constitucional da participação da sociedade na formulação e controle das políticas desta área. De acordo com a LOAS, a composição dos conselhos de Assistência Social está subdividida em três segmentos: representantes das entidades prestadoras de serviços assistenciais e de assessoria, representantes de usuários e representantes dos trabalhadores da assistência social. A implantação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social não foi muito

lenta em nível nacional, pois o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi instalado em 04/02/1994 cumprindo o disposto na LOAS e sem haver postergação para a eleição dos conselheiros da sociedade civil também realizada neste dia. O que não quer dizer que o CNAS não tenha enfrentado dificuldades inicialmente, a exemplo das relações do conselho com o Ministério do Bem-Estar social, da falta de infra-estrutura e das inviabilizações postas à realização das conferências de Assistência Social (RAICHELIS, 2005).

O processo de materialização da Assistência Social enquanto política pública conforme o disposto na CF e na LOAS é permeado de uma forte morosidade, pois apesar desta lei ter sido sancionada em 1993 só começou a ser efetivada a partir de 1995 no governo de FHC. Nesta gestão, ocorreu a redefinição do papel do Estado, a partir de uma ampla reforma, cuja proposta partiu exatamente de Bresser Pereira, à época ministro. A reforma do Estado, nos anos 1990, para o autor, tem caráter institucional.

Agora, o projeto fundamental é reconstruir ou reformar o Estado e sua governança [...]. A reforma do Estado e, particularmente, a Reforma Gerencial é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão. Está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 22).

Resta-nos refletir sobre o que seria essa reforma e as conseqüências que traz para o país. Segundo Montañó, a reforma do Estado de Bresser Pereira comporta três dimensões:

Uma dimensão primordial que é institucional-legal, baseada na criação de instituições normativas e organizacionais, como agências executivas e organizações sociais, que constituem unidades descentralizadas de gestão. Uma segunda dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais. Uma última dimensão-gestão, para pôr em prática as novas idéias gerenciais [...] (MONTAÑO, 2002, p. 42).

A referida reforma é operada pela hegemonia neoliberal, no sentido de desmontar conquistas sociais garantidas na CF promovendo a desregulamentação das atividades econômicas, a financeirização do capital e uma diminuição das ações estatais no campo social, “retirando a legitimação sistêmica e o controle social da ‘lógica democrática’ e passando para a ‘lógica da concorrência’ do mercado” (Idem, 2002, p. 29).

Nessa mesma direção, Behring discute o sentido da contra-reforma (termo por ela cunhado), mostrando o seu real significado. Segundo suas palavras, esta se concretiza em alguns aspectos:

Na perda de soberania – com aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa; no reforço deliberado da incapacidade do Estado para impulsionar uma política econômica que tenha em perspectiva a retomada do emprego e do crescimento [...]; e, em especial, na parca vontade política e econômica de realizar uma ação efetiva sobre a iniquidade social, no sentido de sua reversão, condição para uma sociabilidade democrática (BEHRING, 2003, p. 213).

No campo político-institucional, assistiu-se a entrada e a consolidação dos contornos neoliberais no Brasil nos anos 1990, que vêm solidificando o Estado Mínimo, modelo que traz novos direcionamentos principalmente à organização, à gestão e à execução de políticas sociais públicas bem como para a Assistência Social.

A “Era FHC”³ foi responsável pela consolidação dos ajustes neoliberais e do Estado Mínimo no país e teve como direção social “um governo direcionado contra os interesses e as aspirações da massa dos trabalhadores brasileiros” (NETTO, 1999, p. 75). Afirmou seu compromisso com a classe dominante e com o projeto político do grande capital em detrimento do projeto democrático, nos deixando uma herança negativa consoante com a mundialização do capital baseada na desregulamentação e liberalização do mercado, no sucateamento dos órgãos públicos, na privatização, no acirramento da questão social, no crescimento do déficit público, do desemprego e da precarização do trabalho, na dependência dos organismos internacionais, na paralisia dos recursos destinados aos gastos sociais (NETTO, 1999).

Para cumprir tantas “façanhas”, o próprio FHC provou que o Estado brasileiro não estava em crise nem tampouco enfraquecido. Segundo Yamamoto (2007, p. 123), “o Estado continua forte, o que muda é direção socioeconômica da atividade e da intervenção estatal, estabelecendo novas regras para governar a favor do grande capital financeiro”.

A direção do governo em pauta desempenhou a política social “inteiramente subordinada à orientação macroeconômica” (Netto, 1999, p. 87) numa lógica de mercantilização, privatização, focalismo, reforço à solidariedade e ao voluntariado e ao

caráter emergencial das ações. Como já foi dito mais acima, a materialização da assistência social começou a ser implantada a partir de 1995 quando surgiram programas consoantes com a direção socioeconômica em vigor. Assim, apesar da legitimidade da LOAS, o governo criou um sistema paralelo, o Programa Comunidade Solidária, por meio da Medida Provisória 813/95, com o objetivo de coordenar ações governamentais para prestar atendimento aos segmentos sociais sem meios de garantir sua subsistência, principalmente através de programas de combate à fome e à pobreza. Por meio desses programas, o governo não tinha como eixo a alteração do quadro de pobreza, mas o seu alargamento vez que não propôs alterar a forte concentração de renda que origina o quadro de desigualdades sociais. Segundo Raichelis,

a criação do Programa Comunidade Solidária entra em rota de colisão com o que determina a Constituição, quando trata da Seguridade Social como área que articula a Saúde, a Previdência e a Assistência Social por meio de ações universais, integradas e continuadas de proteção social e garantia de direitos (RAICHELIS, 2005, p. 109).

Este programa provocou um teor fragmentado, descontínuo e pulverizado na política assistencial, pois suas ações eram realizadas por diversos ministérios e órgãos públicos que se propunham a ter como áreas de atuação a alimentação, a nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social. Para tanto, desorganizou as ações assistenciais quando extinguiu instituições sociais como a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) sem realizar um reordenamento institucional baseado na LOAS (COUTO, 2008; RAICHELIS, 2005). Por fim, o Programa Comunidade Solidária representou um retrocesso à materialização da Assistência Social com caráter paralelo, insuficiente, assistencialista e sem compromisso com a universalização dos direitos sociais.

Sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), cabem três considerações importantes: a lentidão na sua implementação ocorrida em 1996; a administração desse benefício da assistência social ser realizada pelo órgão de previdência social, o INSS; a forte seletividade nos critérios de acesso ao BPC tanto para os portadores de deficiência que, além

da renda, têm que comprovar a incapacidade para o trabalho como para os idosos que, no cálculo da renda per capita tem mais pessoas incluídas na composição familiar devido as alterações do conceito de família definido pelo INSS. Estes aspectos fazem do BPC um benefício excludente e residual.

Os programas sociais criados no governo de Fernando Henrique Cardoso priorizaram o segmento das crianças e adolescentes. O Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI) foi criado em 1996 e o Agente Jovem em 1999 com um diferencial: o pagamento de recursos monetários mensais por meio de cartões magnéticos individuais aos usuários. Outro programa criado por FHC em 1997 foi o “Sentinela” com o objetivo de combater o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes. Cumpre ressaltar que na linha dos programas de transferência de renda, FHC criou o Programa de garantia de renda mínima (PGRM), mais conhecido como “bolsa-escola”, que visava o repasse de R\$ 15,00 para cada criança proveniente de famílias com renda per capita abaixo de meio salário-mínimo. Em 2001, foi criado o “auxílio-gás” e a “bolsa-alimentação” para gestantes, nutrízes e crianças (BOSCHETTI, 2003).

Estes programas seguem uma lógica de seletividade e de focalização por meio de critérios de elegibilidade baseados na renda familiar e em categorias de vulnerabilidade e risco social prejudicando a universalização dos direitos sociais e considerando os cidadãos em segmentos fragmentados: as crianças, os adolescentes, os idosos, os deficientes, as faixas etárias, as baixas rendas familiares etc. Ou seja, numa perspectiva que não corresponde à totalidade da realidade social e mantendo rastros conservadores na materialização da Assistência Social.

Esses foram alguns destaques às principais ações de FHC na área da Assistência Social e que demonstram o direcionamento dado para viabilizar o projeto político do grande capital de restrição dos gastos sociais e contraposição à universalização dos direitos sociais caracterizando um verdadeiro desmonte dos direitos.

Foi esse cenário encontrado pelo novo presidente eleito em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, considerado um marco na história política do Brasil tendo em vista que foi a primeira vez que um representante da classe operária foi escolhido democraticamente pelo povo para governar a nação. Nesse ponto, é preciso lembrar que durante a gestão de FHC, o Partido

dos Trabalhadores (do atual presidente) constituía “o núcleo duro da resistência à orientação macroeconômica implementada sob o comando do capital parasitário-financeiro” (NETTO, 2004b, p. 10) fazendo forte oposição. No entanto, ao chegar ao poder, Lula mantém e aprofunda a mesma orientação macroeconômica de FHC mostrando que “[...] o PT abdicou de exercer um governo orientado para mudar o Brasil numa direção democrático-popular. (NETTO, 2004b, p. 13).

Braz (2004), referindo-se ao texto “A esquerda e as duas almas do governo Lula” de autoria de José Paulo Netto publicado no Jornal do Brasil em janeiro de 2003, citou a convivência de “duas almas” do governo atual: uma conservadora e outra progressista. A alma conservadora dá continuidade aos direcionamentos do governo de FHC, já a alma progressista corresponde à tentativa de superar a herança negativa (a qual não é predominante).

Segundo Braz, temos “um Estado – sob o governo Lula – absolutamente servil ao grande capital internacional. Este mesmo Estado vem sendo enfraquecido em seus instrumentos reguladores da economia” (2004, p. 55). O governo petista continua consolidando a contra-reforma do Estado brasileiro à medida que assegura “[...] que o único regulador societal legítimo e eficiente é o *mercado*, o que vem emergindo da reestruturação em curso é um Estado *mínimo para o trabalho e máximo para o capital* (NETTO, 2004a, p. 72).

Nas palavras de Behring,

O legado de FHC para Lula, no campo da seguridade social, portanto, foi o incremento da focalização, em detrimento da universalidade, da parceria público-privada, em detrimento da primazia do Estado, da obstaculização, dilapidação, corrosão e desconstrução do conceito constitucional, tratando as políticas de seguridade separadamente, extinguindo o Conselho Nacional de Seguridade Social, e implementando uma política de financiamento parco, sob o argumento da escassez de recursos, apesar da imensa transferência de riqueza para os ricos e o capital financeiro internacional, numa profunda irresponsabilidade tanto fiscal quanto social (BEHRING, 2008, p. 159-160).

Portanto, o cenário contemporâneo é composto de adversidades que promovem o agravamento das manifestações da questão social, aumento da concentração da renda, elevação da pobreza, das taxas de crescimento do desemprego, dos trabalhadores sem

proteção previdenciária, aumento do trabalho informal, do trabalho infantil, do analfabetismo, da violência etc. No enfrentamento da questão social, encontram-se políticas públicas que favorecem o capital financeiro e especulativo em detrimento da regressão das políticas sociais.

Deste modo, segundo Iamamoto

O predomínio do capital fetiche conduz à banalização do humano, à descartabilidade e indiferença perante o outro, o que se encontra na raiz das novas configurações da *questão social* na era das finanças. Nessa perspectiva, a *questão social* é mais do que as expressões de pobreza, miséria e ‘exclusão’. Condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que o realizam – na era do capital fetiche. A subordinação da sociabilidade humana às coisas – ao capital-dinheiro e ao capital mercadoria –, retrata, na contemporaneidade, um desenvolvimento econômico que se traduz como barbárie social (IAMAMOTO, 2007, p. 125).

Isto posto, destaca-se que a direção social impressa às políticas sociais por Lula vem numa perspectiva de vinculação com a política econômica e apresentando alternativas ora conservadoras ora progressistas. À luz desse direcionamento, mesmo seguindo parâmetros neoliberais, o atual governo reiniciou o processo de materialização da LOAS através de importantes avanços na dimensão jurídico-política da Assistência Social que, contraditoriamente, também possuem lastros neoconservadores e idealistas.

Um avanço importante foi a aprovação do Estatuto do Idoso em 2003, que reduziu de 70 para 65 anos a idade do idoso para solicitar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), efetivando o disposto na LOAS em diminuir a idade progressivamente.

Na tentativa de redesenhar a política de Assistência Social possibilitando a sua materialidade como um pilar do sistema de proteção social brasileiro na esfera da Seguridade Social, houve uma construção coletiva resultante da extensa pauta de discussões nacionais nas reuniões descentralizadas e ampliadas do CNAS e nas conferências.

O governo Lula respeitando as deliberações da “IV Conferência Nacional de Assistência Social” realizada em 2003 e as diretrizes da LOAS, aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) por meio da Resolução nº 145/20, requerendo início imediato

de sua implementação na perspectiva de consolidar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Nesse momento, tentaremos fazer um balanço dos avanços da Assistência Social. Inicialmente, é imperioso observar que a PNAS não situa a Assistência Social como política de enfrentamento à questão social. Segundo Behring (2008, p. 168), isso “[...] pode levar ao descolamento em relação à questão do trabalho como elemento fundante das relações sociais”.

No texto da PNAS, foram muito exploradas categorias como exclusão social, desigualdades socioterritoriais, proteção social e situações de risco. Há um equívoco conceitual ao não tratar das desigualdades, da pobreza, do desemprego etc como expressões da questão social. A PNAS afirma que a exclusão social é “um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade e da pobreza” destinando à exclusão social a responsabilidade deste acirramento e não à forte concentração de renda e baixa distribuição da riqueza social para os trabalhadores.

A PNAS reitera os princípios democráticos contidos na LOAS e o conceito da Assistência Social numa perspectiva de articulação com as demais políticas para garantir seu caráter de proteção social. Em relação às diretrizes da organização da Assistência, a PNAS modificou um pouco a diretriz que trata da descentralização político-administrativa uma vez que ampliou a coordenação e execução dos programas para além da esfera estadual e municipal para as entidades beneficentes e de assistência social⁴. Com isso, abre-se espaço para organismos do Terceiro Setor numa perspectiva de “complementaridade” das ações, o que para muitos autores na literatura da área trata-se da transferência das responsabilidades do Estado no âmbito social para as organizações da sociedade civil.

Na PNAS, foi acrescentada a diretriz que prevê a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. A inclusão dessa diretriz está relacionada com a perspectiva da PNAS que aponta para a “[...] construção da política de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e [...] a família” (PNAS, 2004, p. 14). Através desses elementos, somos levados a pensar a assistência social a partir de si mesma, de uma forma reducionista. Não obstante, para entender a construção da Assistência Social é preciso situá-la no contexto da crise estrutural do capital e como parte da Seguridade Social por meio da “[...]”

totalidade histórica em movimento, reconhecendo os limites e condições impostas pela política econômica [...]” (BEHRING, 2008, p. 153). Assim, não basta compreender apenas os indivíduos e a família, mas também os aspectos estruturais da sociedade em que estes segmentos estão inseridos.

Houve uma expansão dos objetivos da Assistência Social em relação aos contidos no texto da LOAS, sendo que foram agrupados da seguinte forma:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p.34).

É importante observar que estes objetivos selam um compromisso com a ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais indicando que aqueles que necessitem serão atendidos. No entanto, é sabido que o caráter de seletividade e focalização das ações é muito presente na implementação da Assistência Social ao eleger os que estão no “perfil” de um determinado programa ou benefício. Existe, pois, uma forte contraposição entre universalização e seletividade, como já foi explanado.

Outro ponto que merece ser elucidado é a constituição do público usuário da Assistência que engloba cidadãos e grupos em diversas situações de vulnerabilidades e riscos, a exemplo de: famílias e indivíduos com vínculos fragilizados, exclusão pela pobreza, uso de substâncias psicoativas, diferentes formas de violência familiar, inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal (PNAS, 2004). Esse *mix* de usuários abre precedentes para sustentar que “a amplitude do seu público-alvo envolve um leque de situações tão diversas que pode, inclusive, comprometer o processo de normatização e padronização dos serviços prestados” (MOTA & MARANHÃO & SITCOVSKY, 2006, p. 172).

Sobre a localização dos termos “situação de vulnerabilidade e de riscos”, podemos salientar que ferem a perspectiva não estigmatizadora e de proteção universal da Seguridade

Social ao denominar que pessoas, famílias e grupos são vulneráveis, portanto, as estigmatizando. Mas estes cidadãos são vulneráveis a quê? Melhor dizer que estão “desprotegidos”, pois o Estado não está provendo de forma universal a proteção indispensável aos que dela necessitarem tendo em vista que atua através de critérios seletivos e excludentes. Relacionado a isto, é preciso reescrever a história desta política social

[...] a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania e abandonando as idéias tutelares e subalternas que (sub) identificam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis, discriminando-os do reconhecimento de *ser de direitos* (LOPES, 2006, p. 80).

A PNAS veio a consubstanciar o novo modelo de gestão da Assistência Social: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), fazendo emergir uma nova processualidade histórica no que diz respeito à solidificação da Assistência Social desde a LOAS, que permaneceu durante os 13 anos de sua aprovação em meio a uma

[...] dialética situação de originalidade e conservadorismo. Originalidade porque o campo jurídico institui legalmente princípios e diretrizes inéditos, que não estavam assegurados em Lei. E conservadorismo porque, por um lado, as inovações convivem com princípios seculares, como a inaptidão ao trabalho; e, por outro lado, porque as ações políticas governamentais na Era FHC foram mais favoráveis à conservação da situação historicamente vigente, resistindo e mesmo opondo-se às necessárias reformas mais conseqüentes da área. E assim agindo, impediu e retardou a recomposição do campo assistencial sob a lógica do direito (BOSCHETTI, 2003, p. 116).

Destarte, a Assistência Social veio convivendo com tendências regressivas e conservadoras nos marcos do avanço desmedido do neoliberalismo. Com a criação do SUAS tivemos uma nova ordenação da gestão da assistência social devendo ser instaurada em todo o território do Brasil de forma padronizada para atender as necessidades de proteção por meio de um conjunto articulado, sistemático, contínuo e permanente de serviços continuados, benefícios, programas e projetos (LOPES, 2006).

Segundo Sposati, o SUAS

Trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental (SPOSATI, 2004, p. 171).

Os eixos estruturantes do SUAS são a matricialidade sócio-familiar; a descentralização político-administrativa e territorialização; as novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; o financiamento; o controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação (PNAS, 2004).

O SUAS estabelece dois níveis de proteção social: a básica - de caráter preventivo – e a especial – de caráter protetivo mediante a violação de direitos. Segundo a PNAS (2004, p. 34), “a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Os serviços de proteção social básica são operacionalizados no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Os serviços de proteção especial são subdivididos em média e alta complexidade.

O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) é o principal programa do SUAS e visa atuar com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, promovendo a orientação e o convívio sócio-familiar (PNAS, 2004).

O PAIF tem por perspectivas o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o direito à Proteção Social Básica e a ampliação da capacidade de proteção social e de prevenção de situações de risco no território de abrangência do CRAS. O PAIF é necessariamente ofertado no CRAS [...] tornou-se “ação continuada da Assistência Social”, passando a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo Governo Federal [...] é uma importante estratégia do SUAS de integração dos serviços socioassistenciais e dos programas de transferência de renda (MDS, 2006, p.25-6).

Todo o arsenal de novidades e avanços na dimensão jurídico-política da Assistência Social requer uma apreciação mais densa sob diferentes ângulos, fundamentalmente acerca das principais categorias do SUAS e de sua implementação.

Em primeiro lugar, demarcamos um certo “atraso” para a efetivação do disposto na LOAS – o mesmo que aconteceu com a criação da Seguridade Social –, pois a conjuntura que lhe deu origem não é mais a mesma neste momento da criação do SUAS. Mesmo tendo passado por diversas transformações societárias que negam a possibilidade de aprofundar o projeto democrático, o discurso do SUAS vem afirmando a ampliação dos direitos e sua universalização. Conforme Behring, os principais avanços do SUAS correspondem ao

Intenso esforço de regulação para que o SUAS se configure como política de Estado e não de governo, enraizando-se nos demais entes federativos; constituição de uma rede de serviços sócio-assistenciais articulada; fortalecimento da relação entre Planos, Fundos e Conselhos; concursos públicos e profissionalização [...], ênfase na dimensão territorial, sistema de informação inovador – Rede SUAS; busca de um planejamento com base em indicadores sociais mais consistentes [...] (BEHRING, 2008, p. 167).

A matricialidade sócio-familiar defende a centralidade na família para a concepção e execução dos benefícios, serviços, programas e projetos. Sobre isto, temos duas observações. A primeira que reconhece a importância em destinar ações para as famílias diante das suas responsabilidades ímpares como primeira instituição social em que os cidadãos são inseridos, cujos deveres são voltados para o desenvolvimento e a garantia de prover direitos dos seus membros. No entanto, esses encargos não são restritivos à família, são compartilhados com a comunidade, a sociedade em geral e o poder público. Diante disso, a centralidade das ações da Assistência Social devem incluir as outras partes citadas. Ou seja, não devem ser realizadas apenas ações para a família, mas também para a comunidade como um todo abrangendo a sociedade e o poder público. A segunda observação sobre este eixo tem como argumento que a matricialidade sócio-familiar traz à tona a tradicional perspectiva de culpabilização dos indivíduos pela situação em que vivem. Numa postura neoconservadora desse aspecto, volta-se essa culpabilização, numa lógica quase sempre moralizante, para a família. Assim sendo, existe a possibilidade de responsabilizar a família pelas manifestações da questão social que vivenciam, a exemplo do desemprego e da pobreza, e diante disso, existir a necessidade de formular ações onde a família poderia enfrentar tal situação.

No tocante ao eixo do controle social, destacamos a importância das ações dos conselhos, das conferências e dos fóruns de Assistência Social como mecanismos de

participação social e gestão democrática da política em exame. No entanto, no exercício do controle social, existe uma tendência, apontada por algumas pesquisas⁵ em que as ações de controle social da política de Assistência Social vêm sendo concretizadas sob à luz de três direcionamentos: análise e aprovação de propostas orçamentárias advindas do órgão gestor; questões de conteúdo da política – benefícios, serviços, programas e projetos; estabelecimento de procedimentos para registro e certificados de entidades de assistência social. Deste modo, a fiscalização e regulação da política tendem a ficar em segundo plano abrindo a necessidade de obter maior controle sob a qualidade dos serviços prestados aos usuários da Assistência.

Na perspectiva da participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas, é notório o baixo protagonismo dos usuários nestes espaços constituindo-se como principal desafio à sua participação.

Segundo Gomes,

Os usuários só poderão ter participação efetivamente qualificada, interferindo nas políticas e transitando para o *status* de sujeitos de direitos, se tiverem os instrumentos de análise da realidade. Quanto mais qualificada a participação dos atores e politicamente comprometida com a transparência e a publicização, mais visibilidade terá o exercício do controle social e mais ampliado será o espaço público (GOMES, 2000, p. 170).

Outro ângulo importante no debate é a baixa efetividade da Assistência Social mediante os limites contra-reformistas de orientação neoliberal para reduzir direitos sociais. De acordo com Yazbek (2004, p. 26), “[...] sem ultrapassar esses limites, esperar que das políticas socioassistenciais, e apenas delas, resultem melhorias no bem-estar destes usuários é ilusório e ineficaz”. Mesmo existindo tais limites, alguns fundamentos inovadores do SUAS se mostram, nas palavras de Behring (2008), como verdadeiros “nichos de resistência” ao projeto político em vigor numa perspectiva democrática de afirmação de direitos.

Segundo Netto (2004b, p.16), o presidente Lula “reafirma constantemente o seu compromisso com os pobres e com a dimensão ‘social’ do seu governo”, principalmente através da implementação do Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência de renda lançado em 2003 que unificou os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação. Os critérios do PBF são focalizados na renda per capita e prevêm

o cumprimento de condicionalidades ligadas às políticas da educação, da saúde e da assistência social visando ainda a segurança alimentar e nutricional. Segundo o MDS,

O PBF busca, seguindo a orientação programática do Fome Zero, associar medidas de caráter emergencial – alívio imediato da pobreza – com medidas de médio e longo prazo, permitindo que essas famílias tenham acesso às condições mínimas necessárias, na forma de serviços públicos essenciais, para a superação de sua situação de pobreza (MDS, 2006a, p. 17).

O PBF não é um direito adquirido e seus beneficiários estão sujeitos à advertência e sanções gradativas caso estejam em descumprimento das condicionalidades, numa perspectiva fiscalizadora. Atualmente, são ampliados e priorizados os programas de combate à pobreza em detrimento do fortalecimento e ampla divulgação das políticas de emprego, a exemplo das que formam o Sistema Público de Emprego, a saber: Seguro-Desemprego, Qualificação Profissional e Intermediação da mão-de-obra.

CONCLUSÃO

Como vimos a Assistência Social passa por uma longa trajetória para se firmar enquanto política pública no Brasil, permeada por avanços legais, mas também por retrocessos estruturais que têm na sua essência a ineficiência do Estado em administrar os conflitos sociais desta sociabilidade burguesa.

Desse modo, podemos analisar que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso vivenciamos a implementação da política social, nesse caso a Assistência Social, totalmente atrelada aos interesses do capital personificado na política econômica através dos programas Comunidade Solidária, do Benefício de Prestação Continuada e de programas voltados ao segmento das crianças e adolescentes, permeados por uma forte lógica de seletividade e focalização evidenciando uma perspectiva de desmonte dos direitos.

Foi esse contexto herdado pelo então presidente Lula que, contraditoriamente, vem traçando uma linha de continuidade com o governo anterior seguindo a mesma orientação macroeconômica de FHC. Não obstante este período estar sendo marcado pela mesma

perspectiva de vinculação com a política econômica, ora vem apresentando alternativas conservadoras ora progressistas. Cabe destacar que o processo de materialização da LOAS foi retomado através de importantes avanços na dimensão jurídico-política da Assistência Social que, contraditoriamente, também possuem lastros neoconservadores.

Há que se ressaltar a promulgação do Estatuto do Idoso, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Atualmente há um forte enfoque às ações voltadas para as famílias, o que pode nos trazer uma direção reducionista, pois também é necessário pensar os determinantes estruturais da sociedade em que estes segmentos estão inseridos. Outro ponto importante é a forte contraposição entre universalização e seletividade nos programas sociais do governo.

É inegável que estamos passando por uma nova processualidade histórica da Assistência Social no Brasil, que se direciona para a sua solidificação diante de toda morosidade na sua trajetória desde a LOAS ficando entre a “originalidade e o conservadorismo” nesse panorama de avanço desmedido do neoliberalismo.

Por fim, podemos concluir que a Assistência Social é um campo político repleto de conflitos e contradições, exigindo assim que, na sua prática haja conformidade com os princípios e diretrizes que a orientam. Caso a sociedade civil, os gestores e os recursos humanos que nela trabalham não a reconheçam como direito, tal política está passível de um verdadeiro retrocesso na sua atual situação. Diante disso, objetiva-se provocar uma atitude crítico-reflexiva no sentido de pensar se tais aspectos são realmente avanços ou se, na realidade, correspondem a “vinho velho posto em garrafas novas” visto que ainda são presentes elementos limitadores ao seu caráter público de direito social no atual contexto capitalista. Assim, asseveramos a necessidade da instauração de uma outra forma de organização da sociedade onde não haja espaço para práticas políticas voltadas para a manutenção da propriedade privada e da pobreza generalizada.

CONTEMPORARY CONFIGURATIONS OF SOCIAL WORK IN BRAZIL: LEGAL POLITICAL ADVANCES AND NEOLIBERAL STEPS BACK

ABSTRACT

This article aims to demonstrate the advances in legal and political dimension of Social Services while also addressing its regressive elements. In terms of methodology, this research was based on the dialectical method and characterized as exploratory. The process of materialization of Social

Services as a public policy is set forth in CF/88 LOAS and is permeated by great slowness because even though this law was enacted in 1993 it only began to be effective as of 1995, during the government of Fernando Henrique Cardoso. In the Lula government, there was a continuity of economic policy, but with a difference to the materialization of the principles of LOAS with the creation of PNAS (*Política Nacional de Assistência Social* - Brazilian Social Work Policy). However, there is still strong opposition between universality and selectivity as well as conservative and regressive tendencies.

Keywords: Social Services. LOAS. PNAS. SUAS.

Notas:

¹ A perspectiva de uma nova prática na Assistência Social condiz com a possibilidade de romper com alguns elementos da sua trajetória no Brasil, a saber: assistencialismo, caridade, benemerência, práticas assistemáticas sem a participação contínua do Estado e permeadas pelo clientelismo.

² Nas palavras de Netto (1999, p. 75), “um governo se avalia pela direção social que imprime às suas macropolíticas, pelos contingentes populacionais que ela privilegia ou onera, pelas alternativas que instaura para ulteriores soluções às problemáticas dadas e/ou emergentes”.

³ Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil entre 1995 e 2002.

⁴ Segundo o artigo 3º da LOAS, consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

⁵ As pesquisas sobre controle social têm crescido no Brasil. Em nível nacional, destacamos a pesquisa “Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal”, (BOSCHETTI, 2003). Já em nível estadual, recomendamos a leitura da pesquisa “Gestão Democrática e Controle Social: contribuições do Conselho Municipal de Assistência Social de Aracaju/ SE”, (SANTOS, 2006).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, E. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: *Trabalho e seguridade social, percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, I. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: GESST/UnB, 2003.

BRAVO, M. I. S. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2002.

BRAZ, M. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 78. São Paulo: Cortez, 2004.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CAMPOS, E. B.; MACIEL, C. A. B. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 55. São Paulo: Cortez, 1997.

CORREIA, M. V. C. Que controle social na política de assistência social? In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 72. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. A relação Estado / Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, B. R. *O direito e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2008.

GOMES, A. L. Novos espaços ocupacionais do assistente social: os Conselhos de política e de direitos. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 4. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

LOAS. *Lei Orgânica da Assistência Social*, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

MDS. *Proteção Básica do SUAS: orientações técnicas para o CRAS*. Brasília: MDS, 2006.

MDS. *Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Brasília: MDS, 2006a.

MONTANO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. O Sistema único de assistência social e a formação profissional. In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 87. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo. *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. Notas sobre a reestruturação do Estado e emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, I. (Org.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: CEAD, 2004a.

_____. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 79. São Paulo: Cortez, 2004b.

NOGUEIRA, M. A. A dialética Estado / Sociedade e a construção da Seguridade Social pública. In: *Cadernos ABONG*, n. 30. São Paulo: ABONG, 2001.

_____. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PNAS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. ***Política Nacional de Assistência Social*** – PNAS. Brasília, 2004.

RAICHELIS, R. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, D. R. *Gestão Democrática e Controle Social: contribuições do Conselho Municipal de Assistência Social de Aracaju/ SE*. São Cristóvão: UFS, 2006. mimeo.

SIMÕES, C. *Curso de Direito em Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, A. Contribuição para a construção do Sistema único da Assistência Social – SUAS. In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 78. São Paulo: Cortez, 2004.

STEIN, Rosa Helena. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil; Implementação de Políticas Sociais e descentralização político-administrativa. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 3. Brasília: UnB/CEAD, 1999.

_____. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 54. São Paulo: Cortez, 1997.

VIANA, M. L. W. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo. *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

YAZBEK, M. C. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. In: *Serviço Social & Sociedade*, n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.