



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

A crítica à Assistencialização da Política de Seguridade Social segundo Mota: uma contribuição pela via da singularidade do Distrito Federal, no contexto de aplicação da Política de Assistência Social.

Jamaira Lanna e Silva Anchiêta

Orientador: Prof^o. Dr^o. Perci Coelho de Souza

Brasília

JAMAIRA LANNA E SILVA ANCHIÊTA

A crítica à Assistencialização da Política de Seguridade Social segundo Mota: uma contribuição pela via da singularidade do Distrito Federal, no contexto de aplicação da Política de Assistência Social.

Dissertação apresentada para banca de defesa como requisito para obtenção de título de mestra no Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS do Departamento de Serviço Social – SER da Universidade de Brasília – UnB

Prof^o. Dr^o. Perci Coelho de Souza (Orientador)

Banca Examinadora:

Prof^a.Dr^a. Maria Lúcia Lopes da Silva/ Departamento do Serviço Social - UnB

Prof^o. Dr^o. Renato Francisco dos Santos Paula/ Departamento de Serviço Social - UFG

Prof^o. Dr^o. Newton Narciso Gomes Junior/ Departamento do Serviço Social – UnB (Suplente)

Brasília, dezembro de 2014.

Á minha querida mãe Maria do Socorro e Silva Anchiêta, por ser exemplo, pra mim, de garra, fortaleza e amor. Para ela que a mim deu todo suporte incondicional e esteve comigo em todos os momentos, mesmo distante. Á você mãe, minha eterna gratidão e amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela vida, pelo amor, pela iluminação e pela confiança em mim para chegar até o final desta caminhada.

Aos meus queridos pais, Socorro e Jauro, por mesmo distante se faziam presente através do incentivo aos meus estudos, pela força, por vibrarem comigo em todas as minhas vitórias e por estarem ao meu lado durante as minhas dificuldades, enfim, pelo grande amor que nos uni.

Aos meus avós maternos, que durante esta trajetória (mestrado) finalizaram sua caminhada nesta vida, dos quais sinto muitas saudades e guardarei muitas lembranças. Em especial minha avó Maria da Paz, pela mulher guerreira que sempre foi e que assim ultrapassou barreiras sociais, econômicas, culturais e preconceitos para ter acesso ao conhecimento e poder legar aos seus filhos, filhas e netos, o tesouro da sabedoria (do saber) que ela definia como a maior riqueza que os pais poderiam deixar aos seus filhos.

Ao meu irmão Jauro Jr, que, assim como eu, saiu de casa em busca do saber e de seu aprimoramento, e que mesmo diante das dificuldades e distância sempre me fortaleceu e esteve ao meu lado nos momentos de crise. Ao meu irmão Jardel pelos bons momentos compartilhados, pelo carinho, risadas e conforto presente em nossos encontros.

Aos meus primos, em especial, Caio Frederico, por me fortalecer nos momentos de dificuldade e pelo carinho a mim dedicado, bem como o apoio para minha adaptação na capital federal e para realização do mestrado. Destaco também minha prima-irmã Emanuele Anchiêta por ser meu braço direito, pessoa com quem posso contar e por realmente ter me dado todo apoio e me fortalecido em todas as dificuldades por mim enfrentadas.

Às minhas tias (Graça, Penha, Rosário, Francisca e Jesus) por compreenderem os vários momentos em que estive ausente, e mesmo assim, dedicarem a mim todo o amor e compreensão principalmente nos momentos difíceis.

A meu namorado Fabiano Barcelos pelo companheirismo de todas as horas, pela compreensão, pela confiança na minha capacidade, pelas palavras de otimismo nos momentos difíceis, por todo amor que a mim dedica. A seus pais Arlete e Eustáquio, pelo carinho e ajuda, fundamentais durante este ano.

Ao Drº. Flávio Vieira e a terapeuta Marília (psicóloga) pelo acompanhamento e trabalho realizado para a restauração de minha saúde mental.

Ao Prof.º. Dr.º. Perci Coelho de Souza, pelo apoio irrestrito, pela parceria, pela confiança, pelas reflexões e sugestões pertinentes, pela orientação competente, pelo exemplo de profissionalismo e pela disponibilidade em guiar o processo de construção desta dissertação. E principalmente por nos momentos de dificuldade ter acreditado em meu potencial e não me deixado desistir.

À Prof.ª. Dr.ª. Silvia Cristina Yannoulas (coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social) por ter compreendido o problema de saúde, pelo o qual continuo em tratamento, e me dado à oportunidade de cursar mais um semestre e assim concluir o mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, pelo apoio institucional e pelo compromisso e competência de seu corpo docente, que proporcionou reflexões valiosas para a fundamentação deste estudo, além de sugestões teórico-metodológicas. Destaco a secretária do Programa, Domingas, por sempre me atender prontamente e me auxiliar nas dúvidas.

Aos professores Renato Paula e Lúcia Lopes, pelas valiosas contribuições ao mesmo estudo e que mesmo diante das dificuldades por mim apresentadas colocaram-se disponíveis para compor esta banca examinadora.

Às amigas que trago para toda a vida, Ana Caroline, Carla, Karine, Leyllane e Suyanne, que mesmo morando em outra cidade, sei que são minhas parceiras e torcedoras fiéis para o meu sucesso nesta trajetória. Em especial, Amanda Sá, por sempre ter sido uma amiga fiel, preocupada comigo e com minha saúde e por ter durante vários momentos, ficado acordada comigo ao telefone, me fortalecendo com suas palavras de carinho e amor.

A todos que diretamente ou indiretamente contribuíram para esta conquista.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo contribuir com o debate a cerca da “Assistencialização da Seguridade Social”, tese de Mota, através da singularidade histórico-estrutural do DF no contexto da aplicação da Política de Assistência Social. Para tanto, utilizou-se o método histórico-estrutural como método de pesquisa e a “Dialógica” como método de exposição. A dialógica neste trabalho é responsável por realizar o debate entre Mota e demais pesquisadores da área das políticas sociais em especial da assistência social. Mota, a partir da análise política da política de seguridade social, evidencia o caráter contraditório que as políticas sociais da seguridade social vêm assumindo desde a década de 1990, com o advento do neoliberalismo, no Brasil. No entanto, alguns estudiosos discordam desta autora quanto à política de assistência social estar assumindo o papel de política estruturadora da Seguridade Social. Neste estudo, a hipótese principal é que o DF possui contradições típicas de uma singularidade concreta do sistema executivo da Política de Seguridade Social, e que assim pode-se supor a proeminência de contradições singulares nesta unidade federativa capazes de saturar a tese de Mota de novas determinações tanto do ponto de vista histórico quanto estrutural, bem como, contribuir para a dialógica. Para se chegar aos resultados esperados adotaram-se os seguintes procedimentos metodológicos de pesquisa: revisão bibliográfica; análise documental; realização de entrevista semi-estruturada e aplicação de questionário. Estes foram analisados a partir de três eixos problematizantes: singularidade; tese da Mota e Descentralização. Como resultados tem-se que no DF a política de assistência social do ponto de vista político é sim utilizada pelos seus governantes como uma espécie de legitimação de seus governos. Contudo, do ponto de vista estrutural, de investimento, infraestrutura, recursos humanos e etc, essa política não vem se expandindo, pelo contrário, vem sendo sucateada. Portanto, a partir da análise da singularidade do DF no âmbito da política de assistência social não se pode afirmar que, do ponto de vista estrutural, no DF, vem ocorrendo a “Assistencialização da Seguridade Social” e nem que esta vem assumindo papel de política estruturadora da Seguridade Social.

Palavras-Chaves: Singularidade; Descentralização; Política de Assistência Social; Território; Questão Social.

ABSTRACT

This work aims to contribute to the debate about the "Assistencialização Social Security," Mota thesis by historical and structural uniqueness of DF in the implementation of the Social Assistance Policy. For this purpose, the historical-structural method as a research method and the "Dialogic" as exposure method. The dialogue in this work is responsible for conducting the debate between Mota and other researchers in the field of social policies in particular social assistance. Mota, from the political analysis of social security policy, highlights the contradictory character that social policies of social security have assumed since the 1990s, with the advent of neoliberalism in Brazil. However, some scholars disagree with this author over welfare policy be assuming the role of political structuring of Social Security. In this study, the main hypothesis is that the DF has typical contradictions of a concrete singularity of the executive system of Social Security Policy, and thus it can be assumed the prominence of natural contradictions in this federal unit able to saturate the new Mota thesis determinations of both the historical as structural point of view, as well as contribute to the dialogue. To achieve the expected results were adopted the following methodological procedures of research: literature review; document analysis; performance of semi-structured interview and questionnaire. These were analyzed from three problematizing axes: uniqueness; thesis of Mota and Decentralization. As a result it has to be in DF social assistance policy from the political point of view is rather used by its rulers as a kind of legitimacy of their governments. However, from a structural point of view, investment, infrastructure, human resources, etc., this policy is not expanding, however, has been scrapped. Therefore, from the DF uniqueness of analysis in social welfare policy can not be said that, from a structural point of view, the DF, there has been a "Assistencialização Social Security" and not that this has taken policy paper structuring of Social Security.

Key Words: Singularity; Social Welfare Policy; territory; Social Issues.

Lista de Gráficos

Gráfico 1: As maiores regiões empregadoras do DF.....	71
Gráfico 2: Singularidade do DF (CF).....	82
Gráfico 3: Singularidade do DF (LOAS).....	82
Gráfico 4: Singularidade do DF (NOB/SUAS).....	82
Gráfico 5: A proibição no DF quanto a criação de Municípios interfere na caracterização da PAS.....	83
Gráfico 6: O DF com atribuições e competências de Estado e Município interfere na caracterização da PAS.....	83
Gráfico 7: Nos 4 eixos estruturantes do SUAS é possível perceber a singularidade.....	84
Gráfico 8: A singularidade do DF na PAS é prioridade na opinião da MAIORIA dos conselheiros.....	84
Gráfico 9: A singularidade do DF na PAS está consagrada em pautas discutidas no CAS-DF.....	84
Gráfico 10: Singularidade do DF (na execução da PAS pela SEDEST).....	85
Gráfico 11: Há intersetorialidade na relação da PAS com as demais políticas da Seguridade Social.....	87
Gráfico 12: A PAS é executada com mais recursos e prioridade pelo GDF se comparada às outras políticas do sistema de seguridade no DF.....	87
Gráfico 13: O assistencialismo se aplica à PAS no DF.....	90
Gráfico 14: O clientelismo se aplica à PAS no DF.....	90

Lista de Siglas

AMB	Área Metropolitana de Brasília
CAD único	Cadastro Único
CAS/DF	Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
CENTRO POP	Centro de Referência para População em Situação de Rua
CF	Constituição Federal
CI	Comitê Intergestor
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COFECON	Conselho Federal de Economia
COARIDE DF e Entorno	Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COSE	Centro de Orientação Socioeducativo
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DF	Distrito Federal
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FRP	Fator Previdenciário
IBEA	Instituto Brasileiro de Estudos Avançados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRASE	Instituto Brasiliense de Estudos da Economia Regional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOCUSS	Poder Local, Políticas Urbanas e Serviço Social
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB/DF	Produto Interno Bruto do Distrito Federal
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RA's	Regiões Administrativas
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RIDE	Região Integrada do Distrito Federal e Entorno
Sedest	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda
SEJUSDHC Federal	Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUBSAS	Subsecretaria de Assistência Social
UAC	Unidades de Acolhimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
PARTE 1	17
Capítulo 1: Métodos e procedimentos metodológicos	17
Procedimentos Metodológicos.....	21
Capítulo 2: A tese de Mota e as categorias centrais e relevantes para o estudo da dinâmica histórico-estrutural do DF.	26
2.1 A singularidade da Política de Assistência Social: em relação às demais políticas sociais e em particular da Seguridade Social e a perspectiva da territorialidade para o mapeamento das vulnerabilidades sociais.....	45
PARTE 2:	52
CAPÍTULO 3: O desafio da consolidação da seguridade social: a contrarreforma desarticulando os entes federados no enfrentamento à tradição clientelista e assistencialista das políticas sociais, em particular, da assistência social.	52
3.1 O Distrito Federal do ponto de vista histórico: uma Cidade de Exceção ou Cidade-Política na trajetória entre os entes federados.....	53
3.2 O Distrito Federal do ponto de vista estrutural: impactos da reestruturação produtiva sobre o DF que possui uma força de trabalho assentada no setor serviço	71
CAPÍTULO 4: A singularidade histórico-estrutural do DF no contexto da aplicação da Política de Assistência Social.	82
CONCLUSÃO	97
REFERÊNCIAS	101
APÊNDICES	109

INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado apresenta como objeto de pesquisa, a *singularidade histórico-estrutural do Distrito Federal, no âmbito da aplicação da Política de Assistência Social, a luz da tese de Ana Elizabete Mota*. Partimos da compreensão de que ao considerarmos as particularidades histórico-estruturais dos entes federados, enquanto poderes executores do Sistema de Seguridade Social, em particular, a relação entre singularidade, particularidade e totalidade manifestas na relação entre o DF no contexto da aplicação da Política de Assistência Social, poder-se-á encontrar múltiplas determinações concretas que contribuam ao estudo de Mota (Assistencialização da Seguridade Social).

O recorte desta dissertação na singularidade histórico-estrutural do Distrito Federal no contexto da aplicação da Política de Assistência Social, a luz da tese de Mota, se justifica a partir de dois fatores: o primeiro tem há ver com a vinculação desta pesquisadora ao grupo de pesquisa: Poder Local, Políticas Urbanas e Serviço Social (LOCUSS)¹. A partir dos estudos realizados por este grupo, em especial, o estudo “A implantação da política de assistência social no DF: mapeamento e análise da rede de proteção social especial de alta complexidade na dinâmica socioespacial” (2007), a pesquisadora em questão teve conhecimento do mapa da desigualdade socioespacial do Distrito Federal. A partir de então, surgiu o interesse em conhecer mais a fundo a dinâmica histórico-estrutural desta Unidade da Federação, que apesar de ser uma singularidade, do ponto de vista do sistema dos entes federados, pareceu, num primeiro momento, dotada de uma riqueza de múltiplas determinações e contradições relevantes de serem estudadas, bem como, sua repercussão para a execução da Seguridade Social, em especial, a aplicação da Política de Assistência Social.

Outro fator que justifica este estudo, diz respeito ao conhecimento da tese de Ana Elizabete Mota², através das orientações com Prof^o. Dr^o. Perci Coelho de Souza. O estudo de

¹ LOCUSS: grupo de pesquisa vinculado ao departamento de Serviço Social da UnB e ao Programa de Pós-Graduação em Política Social. O LOCUSS foi criado em 2001, tendo como coordenador, o Prof^o. Dr^o. Perci Coelho de Souza. Este grupo apresenta as seguintes linhas de pesquisa: Política de Assistência Social no DF e Entorno; Questão Urbana no contexto da reestruturação produtiva; Redes sociais e sistemas de informação em Política Social. O Locuss-UnB atua na extensão universitária na execução do Projeto de Extensão Quintas Urbanas da UnB: problemas e potencialidades do DF e Entorno.

² Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (1976), tem mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (1984), doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995) e realizou pós-doutorado na Universidade Federal do Rio de Janeiro(2003). É Professora Titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco

Ana Elizabete Mota sobre as tendências da Seguridade Social nos anos 1980 e 1990, chamou a atenção, por duas questões, a primeira diz respeito, a contemporaneidade e atualidade de seu estudo, que se perpetuou através de suas demais produções acadêmicas, temos, “Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante” (2007); “Fábrica de Consensos” (2013) “Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista” (2009);) “A seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes” (2009); “O Mito da Assistência Social” (2010), dentre outros, e a outra questão diz respeito à repercussão de seu estudo nas Ciências Sociais, mais especificamente, dentro do Serviço Social, o qual provocou divergência³ de pensamentos, dentre os autores adeptos a crítica da economia política de Marx, do Serviço Social, no que diz respeito à estruturação da Seguridade Social brasileira frente ao processo de reestruturação produtiva promovido pelo ideário neoliberal nos anos de 1990.

É preciso esclarecer ao leitor, que a tese de Ana Elizabete Mota, acerca das tendências da Seguridade Social brasileira nas décadas de 1980 e 1990, é o ponto de partida desta dissertação, pois é, a partir de sua tese e da dialógica (método de exposição) entre Mota e demais autores, que serão elucidadas as categorias que ajudarão a realizar a mediação necessária entre o singular e o universal, dentro da dinâmica histórico-estrutural do DF, no contexto da aplicação da Política de Assistência Social e assim chegar a múltiplas determinações que contribuirão para o estudo de Mota.

Tem-se a tese de Mota como ponto de partida nesta dissertação, pois, esta é uma pesquisadora de renome dentro da categoria dos assistentes sociais e dentro das Ciências Sociais; é marxista e, portanto tem como categoria central de toda a sua produção o trabalho;

e desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão, além de orientações de trabalhos de conclusão de curso em nível de Graduação e Pós-graduação (Mestrado e Doutorado). É membro de Associação Científica internacional, ex-presidente da ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL e da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL(2005/2006). Realiza estágio sênior pós-doutoral no Participa de conselhos editoriais de várias revistas da área e de áreas afins, Revista katalysis (1414-4980), Presença ética (1676-1146), Outubro (São Paulo) (1516-6333), Serviço Social e Sociedade (0101-6628), Praia Vermelha (UFRJ) (1414-9184), Em Pauta (Rio De Janeiro) (1414-8609). Possui livros publicados na área de Serviço Social, tanto individuais como em coautoria, além de experiência profissional. A área temática sobre a qual vem desenvolvendo seus estudos e pesquisas é Trabalho e Serviço Social, tendo como subáreas do conhecimento: trabalho e proteção social, trabalho e formação profissional, capitalismo contemporâneo e mundo do trabalho.

³ Pode-se observar essa ruptura na unidade de pensamento da esquerda marxista do Serviço Social no evento organizado pelo CFESS e CRESS do Rio de Janeiro, realizado em abril de 2009, na mesa de conferência: “Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização?”. A qual teve como conferencistas, Ana Elizabete Mota; Ivanete Boschetti; Aldaíza Sposati; Berenice. A falta de unidade de pensamento a respeito da estrutura da Seguridade social em tempos de crise, neste caso, no ano de 1990, também pode perceber em outros estudos e autores que iremos apresentar ao longo desta dissertação.

tem toda sua produção intelectual com sentido claro e com vinculação com o conflito de classe; tem sua trajetória marcada pela militância, foi presidente da ABEPSS; presidente da Associação Latinoamericana de ensino e pesquisa em Serviço Social; membro da Associação Científica Internacional, ou seja, Ana Elizabete Mota é referente nacional e internacional dentro do Serviço Social.

O objetivo nesta dissertação não é esgotar o debate e a divergência de pensamento entre Mota e demais autores sobre o que ela chama de “Assistencialização da Seguridade Social”, e nem tão pouco, apontar erros e/ou acertos nas ideias destes pesquisadores, tendo em vista que este é um debate contemporâneo, que ainda esta em discussão além do que se está tratando de pesquisadores conceituados de reconhecimento nacional e internacional e que possuem anos de estudo, pesquisa e dedicação sobre esta temática. Dito isto se ressalta que o objetivo maior é elucidar as principais ideias presentes neste debate, e verificar do ponto de vista da singularidade do DF, no âmbito da política de assistência social, se a mesma vem se expandindo e se transformando na política estruturadora da Seguridade Social.

Faz-se necessário, a partir de então, esclarecer ao leitor, do que se trata a tese de Ana Elizabete Mota. A tese central desta autora esta presente em seu primeiro estudo, **“Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da Previdência Social e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90,” (1995)**. Sua tese é a de que as políticas que integram a seguridade social brasileira, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto a mercantilização da saúde e da previdência precariza o acesso aos benefícios e serviços, a assistência social se amplia, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social. Nas palavras desta autora:

A hipótese central é de que, no leito da crise brasileira dos anos 80, vem sendo gestada uma cultura política da crise que recicla as bases da constituição da hegemonia do grande capital. Dois vetores básicos vêm sendo privilegiados na formação dessa cultura: a defesa do processo de privatização, como forma de reduzir a intervenção estatal, e a constituição do “cidadão-consumidor”, que é o sujeito político nuclear da sociedade regulada pelo mercado. Esse movimento, formador de cultura, expressa uma tendência geral de enfrentamento da crise que perpassa as esferas da economia e da política e assume especificidades nas diversas áreas da vida social, como é o caso dos sistemas de seguridade social (MOTA, 1995, p. 24).

Para compreender as tendências da seguridade social, em tempos de crise econômica, pela qual o Brasil passou na década de 1980, Mota (1995), nos afirma ser necessário que se

remeta a questão ao âmbito dos movimentos da economia e da política, enquanto macro determinações dos processos sociais que, no cenário daquela década, estão reunidos em dois conjuntos de vetores: *as mudanças no mundo do trabalho*, entendidas como parte do processo de reestruturação produtiva e produto das estratégias de superação do modelo fordista-keynesiano, em favor da acumulação flexível; *as mudanças na intervenção do Estado*, cuja inflexão é mareada pela crise do Keynesianismo e pela emergência do neoliberalismo. Estes vetores – mudança no mundo do trabalho e na intervenção do Estado – estavam situados no contexto mais geral do capitalismo monopolista e adquirem características particulares a contar da realidade de cada país.

Como podemos ver o estudo de Mota nos oferece uma visão macro a respeito da Seguridade Social no Brasil, ela analisa a questão no âmbito dos movimentos da economia e da política. Nesta dissertação, voltamos nossa atenção, a como essa dinâmica elucidada por Mota se revela ao considerarmos as particularidades histórico-estruturais dos entes federados, enquanto poderes executores da Seguridade Social, ou seja, se considerarmos as disparidades na divisão de papéis e responsabilidades entre os entes federados, em particular, a relação entre singularidade, particularidade e totalidade manifestas na relação entre Distrito Federal no contexto da aplicação da Política de Assistência Social.

É a partir do exposto acima que se apresenta o problema de pesquisa que norteou a construção desta dissertação: as múltiplas determinações concretas relativas à dinâmica histórico-estrutural do Distrito Federal, no contexto da aplicação da Política de Assistência Social, contribuem para o estudo de Mota acerca das tendências da Seguridade Social?

É no decorrer dessa dissertação que com embasamento teórico-metodológico e visão crítica sobre o objeto de estudo “a singularidade histórico-estrutural do DF no contexto da aplicação da Política de Assistência Social” que se chegará ao alcance das múltiplas determinações concretas relativas ao objeto pesquisa e que irão contribuir com o estudo de Mota acerca das tendências da Seguridade Social.

Para tanto, a presente dissertação encontra-se estruturada da seguinte forma:

Parte 1

Capítulo 1: Método e procedimentos metodológicos

Neste capítulo, apresenta-se o método de pesquisa (Histórico-estrutural) que embasou este estudo e que propiciou o conhecimento teórico, ou seja, o conhecimento do objeto tal

como ele é em si mesmo, na sua existência real capturando a sua estrutura e dinâmica por meio de processos analíticos e operando síntese. Também se apresenta o método de exposição (Dialógica)⁴ utilizado e os procedimentos metodológicos (revisão de literatura; análise documental; questionário; entrevista semi-estruturada). Como também o objeto de pesquisa.

Capítulo 2: A tese de Mota e as categorias centrais e relevantes para o estudo da dinâmica histórico-estrutural do DF.

Neste capítulo, parte-se da tese de Ana Elizabete Mota “Assistencialização da Seguridade Social” e da dialógica (debate) entre as principais ideias desta autora, com outros intelectuais orgânicos do Serviço Social, donde acredita-se ser possível elucidar as principais categorias relevantes para se realizar a mediação entre a singularidade-particularidade-universalidade, dentro da dinâmica histórico-estrutural do DF, no contexto da aplicação da Política de Assistência Social e assim chegar a múltiplas determinações que contribuam para o campo de estudo de Ana Elizabete Mota, a respeito das tendências da Seguridade Social.

Dentre os autores destacamos Sposati (2009; 2012), Berenice (2009), Pereira (2004; 2008), Boschetti(2007; 2009), Draibe (1993), Behring (2003; 2008; 2009), Silva (2012), Paula (2014), dentre outros.

Parte 2:

CAPÍTULO 3: O desafio da consolidação da seguridade social: a contrarreforma desarticulando os entes federados no enfrentamento à tradição clientelista e assistencialista das políticas sociais, em particular, da assistência social.

Neste capítulo, analisa-se como o processo de reestruturação produtiva impactou no sistema executivo da Seguridade Social, em particular, no Distrito Federal no contexto da aplicação da Política de Assistência Social.

Para tanto, este capítulo será subdividido em dois tópicos, em que se destaca: as singularidades do Distrito Federal importantes de serem analisadas para este trabalho, tanto do ponto de vista histórico, quanto do ponto de vista estrutural.

Do ponto de vista histórico buscou-se caracterizar como se configurou no tempo as principais singularidades socioespacial da política local, resgatando o processo de correlação de forças e disputas de classes no DF, bem como o papel assumido pelo Estado e a

⁴ Como metáfora desse processo temos a dinâmica utilizada no programa Roda Viva, em que a figura principal, no caso, Ana Elizabete Mota, estará no centro do debate, com demais autores que pesquisam e estudam a mesma temática a ser discutida.

organização dos movimentos sociais. No que se refere ao aspecto estrutural destacar-se como as características da reestruturação produtiva rebateu sobre o Distrito Federal que possui uma força de trabalho assentado no “setor serviço”, considerando o perfil de um território definido segundo a lógica do Estado Capitalista Monopolista dos anos 1950 do século passado.

CAPÍTULO 4: A singularidade histórico-estrutural do DF no contexto da aplicação da Política de Assistência Social.

Neste capítulo analisa-se o impacto das singularidades já apresentadas no capítulo anterior para o sistema de proteção social do DF, em particular para a política de Assistência Social. Para tanto, esta análise será feita levando em consideração os quatro eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social: Gestão, Controle Social, Financiamento e Recursos Humanos, a partir de 3 eixos problematizante (singularidade do DF; Tese da Mota; Descentralização). O objetivo é verificar que limites e possibilidades a singularidade histórico-estrutural do DF no contexto da aplicação da PAS-DF traz para a garantia desta política enquanto política pública descentralizada e de direito e no que se refere ao exercício da participação popular e do controle social em esfera local.

PARTE 1

Capítulo 1: Métodos e procedimentos metodológicos

O objetivo desta dissertação, como já foi visto é capturar da dinâmica relativa à singularidade histórico-estrutural do DF, no contexto da aplicação da Política de Assistência social, múltiplas determinações que contribuam com a tese de Mota a respeito das tendências da Seguridade Social (década de 1990). Para tanto, o método de pesquisa utilizado é o método dialógico histórico-estrutural. De acordo com Boschetti e Behring (2009), este método possibilita, de forma dialética, a análise das dimensões estruturais e históricas do objeto de estudo.

Antes de se discutir a respeito do método, é importante esclarecer o leitor o porquê de esta dissertação ter se detido ao estudo de uma singularidade, neste caso, a singularidade histórico-estrutural do DF, no contexto da aplicação da Política de Assistência Social, a luz da tese de Mota. Nesse sentido, é preciso que se jogue luz na tríade fundamental do método de Marx, que seria a tríade singularidade-particularidade-universalidade. De acordo com Netto (2009), “o conhecimento rigoroso da produção material da sociedade não basta para esclarecer a riqueza de suas relações. O conhecimento do concreto opera-se envolvendo universalidade, singularidade e particularidade.” (NETTO, 2009, p.685).

Entende-se, a partir de então, que considerar tanto a singularidade, quanto a universalidade de um fenômeno é relevante para se chegar ao concreto pensado, a sua totalidade. Mas para chegar a compreender o fenômeno na sua essência é necessário que se parta da “nudez imediata linguística e intelectual” do singular – enquanto concreto sensível, figurado e do qual pouco se sabe para o alcance de uma “singularidade cada vez mais clara e eloquente, mais concreta” (em termos de concreto pensado).

Para tanto, o método histórico-estrutural é o que nos possibilita esse movimento dialético singular-particular-universal, pois tem como categoria central do seu raciocínio a mediação, pois é a partir dela que se consegue dar conta da relação entre os planos mediato e imediato do conhecimento, ou seja, entre a universalidade da teoria e as expressões singulares dos fenômenos em cada realidade específica.

O campo de mediação entre a singularidade e a universalidade é a particularidade. O particular representa aqui, precisamente, a expressão lógica das categorias de mediação entre os homens singulares e a sociedade (LUKÁCS, 1978, p.92 apud PONTES, 2000, 42). “É na particularidade que se faz a síntese da singularidade, ou melhor, é nesse espaço privilegiado de síntese das múltiplas determinações que o sujeito que tendo negado (superado) a aparência, vai processar o nível do concreto pensado, penetrando em um campo de mediações (no qual se entrecruzam vários sistemas de mediações), sistemas estes que são responsáveis pelas articulações, passagens e conversões histórico-ontológicas entre os complexos componentes do real” (PONTES, 2000, p.47).

Segundo Pontes (2000), a particularidade consiste em considerar que embora o fenômeno tenha um caráter de universalidade, se manifesta de forma diferente em cada complexo, em cada tempo e espaço. A categoria mediação possibilita a compreensão dos fenômenos não como fatos isolados, mas como partes de um complexo social que sofre influências sociais econômicas, políticas, ideológicas, culturais, dentre outras. Esse processo de mediação pode ser compreendido através da tríade: singularidade universalidade e particularidade.

É nesse sentido que pretendemos trabalhar com a singularidade do Distrito Federal no âmbito da Política de Assistência Social, compreendendo a particularidade deste objeto, num rompimento com a visão imediatista, e apreendendo-as como processos sócios históricos, numa relação entre as determinações sócio históricas e as relações sociais contraditórias, a partir das categorias de mediação que serão elucidadas no decorrer desta dissertação.

Para que se entenda melhor como se irá capturar da singularidade do DF, no contexto da aplicação da PAS, as múltiplas determinações e mediações necessárias para contribuir com o debate acerca da Assistencialização da Seguridade Social será apresentado o método de exposição. De acordo com Boschetti e Behring (2009), admitindo que na perspectiva da teoria crítica para análise das Políticas Sociais, que, uma vez, estabelecido o método dialético de explicitação da relação entre uma determinada particularidade na totalidade, seja possível abstrair uma ou mais mediações de referência teórica para desvelamento dessa realidade concreta pensada (NETTO, 2009). É nesse sentido que nesta dissertação está proposto o enfrentamento do problema de pesquisa.

Para promover o raciocínio dialético (ou seja, a mediação) presente na dinâmica histórico-estrutural do DF no contexto da aplicação da Política de Assistência Social se

utilizará categorias que serão elucidadas pelo método de exposição utilizado nesta dissertação (Dialógica). A dialógica nada mais é que o debate a respeito da Assistencialização da Seguridade Social, onde se destaca a pesquisadora Ana Elizabete Mota, mas que conta com a colaboração de pesquisadores de renome como, Sposati, Boschetti, Behring, Yamamoto, Silva, Paula, dentre outros que trouxeram contribuições relevantes a este trabalho. A partir da dialógica apresentada é que chegar-se-á a matriz de categorias chaves (fruto da construção de mediação promovida pela dialógica) para se fazer a síntese das múltiplas determinações presente na singularidade histórico-estrutural do Distrito Federal no contexto da aplicação da Assistência Social.

A dialógica será trabalhada no próximo capítulo, mas de antemão será apresentado a matriz de categorias chaves para o estudo da singularidade histórico-estrutural do DF, no contexto da aplicação da PAS-DF, são elas: singularidade; descentralização; territorialidade; questão social; assistência social. A aplicação ou materialização da PAS-DF será aqui analisada a partir de três eixos problematizantes para análise dos procedimentos de pesquisa, são eles: singularidade do Distrito Federal; Tese da Mota; Descentralização levando em consideração os quatro eixos estruturantes do SUAS, são eles: Gestão; Controle Social; Financiamento e Recursos Humanos.

O Distrito Federal apesar de representar uma singularidade ao considerar a particularidades dos entes federados enquanto executores do Sistema de Seguridade Social no Brasil, ele será aqui analisado a partir da tríade singularidade-particularidade-universalidade, em que a partir das mediações realizadas por meio da matriz de categorias elucidadas pela dialógica iremos capturar múltiplas determinações advindas da dinâmica histórico-estrutural do Distrito Federal, no contexto da aplicação da Política de Assistência Social e assim contribuir para o estudo de Mota.

Como se viu esta dissertação propõe a partir da particularidade dos entes federados enquanto executores do Sistema de Seguridade Social, capturar múltiplas determinações que contribuam para a tese de Mota. No entanto, considerando os limites objetivos de tempo para realização da pesquisa de mestrado, a estratégia utilizada foi a de destacar dessa particularidade, no que se refere ao sistema dos entes federados como poderes executivos da seguridade social, uma singularidade que fosse capaz de conter (de forma mais rica quanto possível) as múltiplas determinações necessárias ao enfrentamento do problema de pesquisa.

O Distrito Federal é então escolhido por este estudo por constituir-se num posto de observação estratégico e privilegiado por concentrar as seguintes características:

- 1) Ser uma unidade federativa que, por força constitucional, é a única unidade do sistema federativo que possui atribuições cumulativas (Estado e Município), legitimado por todo arcabouço legal e normativo do Sistema de Seguridade Social; Não poder ser dividido em municípios.
- 2) Possui um processo de conquista de sua autonomia político-administrativa absolutamente singular uma vez que se deu no mesmo compasso das grandes lutas sociais brasileiras pela redemocratização do país, pela reforma social do Estado e pela consolidação das Políticas Sociais como um todo, e da Seguridade Social em particular.
- 3) Mobiliza uma força de trabalho com singularidades tanto do ponto de vista da forma como se insere o processo de produção quanto de acumulação do capital.
- 4) A configuração econômica do DF é diferenciada, bem como a conformação do seu mercado de trabalho.

Com essas características e outras elucidadas pela pesquisa é que se se apresenta a seguinte hipótese de trabalho:

Se o DF guarda contradições típicas de uma singularidade concreta do sistema executivo da Política de Seguridade Social, então podemos supor a proeminência de contradições singulares nessa unidade federativa capazes de saturar a tese de Mota de novas determinações concretas tanto do ponto de vista histórico quanto estrutural. Ora, se o DF possui tal singularidade do mundo do trabalho relevante para o estudo das dinâmicas desestruturadoras da Política de Seguridade Social conforme Mota, então, podemos supor que ao se estudar essa singularidade do trabalho no DF poderemos desnudar um conjunto de novas categorias para diálogo com essa autora.

Do ponto de vista político, o DF possui uma singularidade que se refere ao processo de autonomização política do mesmo, se revelando como ambíguo, contraditório e parcial. Ambíguo porque segundo nossa revisão preliminar de documentos legais, podemos inferir

que o DF ora se enquadra com responsabilidades executivas da Seguridade Social como Estado, ora como Município. É contraditório porque onde se esperava que com a emancipação política prosperasse a responsabilidade o Estado na execução do Sistema de Seguridade Social local aconteceu o contrário, por hipótese. É parcial porque o sistema não revela a vereança isto é, o cidadão perante o sistema de seguridade mora no município, enquanto que no DF em regiões destituídas de autonomia. Portanto supomos que essa parcialidade da cidadania compõe essa trilogia com a qual esperamos revelar contradições úteis ao diálogo com a tese de Mota.

1.1 Procedimentos Metodológicos

No sentido de obter respostas para o problema de pesquisa já exposto, conforme ensina Minayo (1995: 17), definem-se os meios de aproximação da realidade capazes de evidenciar a combinação entre teorias e dados. Por isso se elege o instrumental da pesquisa qualitativa como técnica para o alcance dessa aproximação.

A escolha está relacionada ao tema da investigação, que requer uma abordagem vinculada à compreensão de um processo que é dinâmico, complexo e ocorre por interação entre as variáveis estudadas (RICHARDSON, 1999). Em vista disso, a dissertação se propõe a realizar esforços de natureza explicativa, lançando mão da investigação bibliográfica e da análise documental.

A abordagem metodológica utilizada foi à qualitativa, à medida que se buscou, não a quantificação dos resultados ou sua expressão numérica, mas sua significação, as concepções e opiniões de técnico/gestores, intelectuais orgânicos e conselheiros sobre o tema proposto. Tal abordagem se mostrou a mais adequada para o estudo aprofundado do objeto em questão, pois, como assinala Laperrière (2008), a complexidade do mundo social impossibilita a quantificação e a construção de teorias conclusivas, em razão de que demandariam uma quantidade infinita de fatos. Logo, o rigor da pesquisa de caráter qualitativo resulta da solidez das ligações entre as interpretações teóricas e os dados empíricos dos pesquisadores, os quais devem exaustivamente formular interpretações que deem conta de suas observações (LAPERRIÈRE, 2008). Assim sendo, tendo em vista alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa, realizou-se um estudo exploratório dos tipos bibliográfico, documental e de campo.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em todas as etapas do processo investigativo e se deu a partir do material até então sistematizado e disponível sobre a temática em questão (APPOLINÁRIO, 2006). No que diz respeito à pesquisa documental, essa se deu com base nas contribuições de Spink (2000), a qual compreende os documentos de domínio público como produtos sociais que refletem as transformações e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos, bem como o ir e o vir de versões circulantes efetivadas ou advogadas. Segundo essa autora, os documentos podem assumir diferentes formas, tais como: diários oficiais, portarias, leis, decretos, revistas, relatórios, dentre outros.

Nessa direção, tendo em vista o objetivo de examinar os conceitos e práticas referentes à política de assistência social no DF; a singularidade histórico-estrutural do DF presentes na legislação e nos documentos normativos que legitimam o DF enquanto um ente híbrido e a Assistência Social enquanto política pública social a pesquisa documental foi realizada a partir da legislação que regulamenta a organização da Assistência Social brasileira no DF, bem como pelo Pacto de Aprimoramento e Gestão do SUAS 2011-2014 para o DF; Planos de Assistência Social do DF; Relatórios de Gestão quanto às atividades desenvolvidas nos anos de 2011-2012-2013 da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), que registram as ações socioassistenciais e atividades desenvolvidas a cada ano; além de relatórios que apresentam as deliberações das conferências distritais.

Com base nas contribuições de Bourdieu (1997) e de Gaskell (2003), as entrevistas foram usadas como instrumentais técnicos de pesquisa, particularmente tendo em vista verificar junto aos entrevistados sua percepção e re(conhecimento) da singularidade histórico-estrutural do DF e como ela se apresenta no contexto da aplicação da política de Assistência Social.

Assim com Mota, os perfis escolhidos para serem entrevistados nesta pesquisa receberam a denominação de “intelectual orgânico”. A utilização do termo tanto para identificar Mota como os perfis entrevistados, inspira-se em traços do conceito clássico de Gramsci.

o intelectual orgânico é aquele que tem na sociedade a função de intelectual orgânico [...] aquele que desempenhou e desempenha no complexo de transformação ou de conservação do modo pelo qual se desdobra a totalidade da vida social capitalista fundada na contradição de classe (GRAMSCI, 2004, p.18).

A partir dos apóstes gramsciano entende-se que todos os homens são intelectuais, embora nem todos exerçam essa função na sociedade, pois o que define o intelectual é o

exercício dessa função vinculado a determinado projeto de classe, nos diversos espaços que venha a ocupar, de forma a desempenhar um papel não apenas técnico, mas também de dirigente.

O intelectual orgânico, portanto, é aquele que assume e trabalha na direção da construção de determinado projeto de classe, ou seja, vincula-se a esse projeto organicamente, sem necessariamente pertencer, ter nascido nessa ou naquela classe, portanto, tal vinculação define-se por uma opção feita pelo intelectual.

A partir da apresentação dos perfis a seguir, e inspirando-se no conceito clássico de Gramsci de “intelectuais orgânicos”, poder-se-á ver que os sujeitos escolhidos tem sim uma vinculação de classe, trabalham na construção de um projeto de classe, tem base marxista, e portanto, produz numa perspectiva vinculada a luta e organização de classe.

Os entrevistados atendem aos seguintes perfis: Perfil 1: intelectuais orgânicos em particular da política de Assistência Social; Perfil 2: intelectuais orgânicos quanto a Singularidade histórico-estrutural do DF; Perfil 3: de gestor e/ou operador (técnico) na execução da política de Assistência Social no DF.

Para compor o perfil 1 tem-se: Vicente de Paula Faleiros e Potyara Pereira Amazoneida. Estes são pesquisadores com nome de referência para o Serviço Social; tem participação no processo de construção da LOAS; Ampla produção e intervenção na área da política social e da política de assistência social; professores eméritos da UnB. Além disso, destaca-se a participação de Faleiros no movimento de reconceituação do Serviço Social, e a fundação do curso de pós-graduação em Política Social da UnB por parte da Potyara Pereira Amazoneida.

Quanto ao perfil 2 (singularidade histórico-estrutural do DF), escolheu-se os seguintes professores: Aldo Paviani e Luiz Alberto Gouvêa. Estes são intelectuais com larga produção acadêmica sobre a dinâmica de constituição geopolítica administrativa e das lutas sociais do DF; contribuíram com o processo constituinte da Lei Orgânica do Distrito Federal. Aldo Paviani é professor emérito da UnB, referência da história do pensamento de Brasília, o professor Luiz Alberto Gouvea tem ampla participação no sindicato dos arquitetos em Brasília e muito contribuiu para a autonomia política do DF, o sindicalismo do serviço público contou com a contribuição deste intelectual.

O perfil 3 é composto por Assunção Fialho de Souza e Shirley César. Ambas, assistentes sociais de profissão; participaram do CAS-DF enquanto assessoria técnica;

assessoraram as Conferências Distritais de Assistência Social e no momento não encontram-se executando nenhum cargo no CAS-DF.

É importante destacar que para cada perfil o objetivo eram ser entrevistados dois sujeitos, fazendo um total de seis, contudo, conseguimos entrevistar quatro deles, mas garantimos que cada perfil tivesse uma representação. Não foi possível a entrevistas com todos os sujeitos escolhidos, devido à dificuldade de horário na agenda destas pessoas, bem como a negativa (questões pessoais) em estar participando da pesquisa por parte de alguns.

Segundo Bourdieu (1997), muito embora, pelo menos do ponto de vista teórico, a estruturação e a organização das perguntas científicas na elaboração de entrevistas seja livre da intenção de exercer qualquer tipo de violência simbólica, esse processo somente pôde ser concretizado por meio de uma atitude reflexiva por parte do(a) pesquisador(a), que permita a ele(a) perceber e controlar no campo, na condução das entrevistas, os efeitos da estrutura social na qual ela se realiza. Como assinala o autor, a diferença está, não entre uma ciência que realiza uma construção e outra que não realiza, mas, sim, “entre aquela que o faz sem saber e aquela que, sabendo, esforça-se para conhecer e dominar o mais completamente possível seus atos inevitáveis, e os efeitos que eles produzem, também inevitavelmente” (BOURDIEU, 1997, p. 694-695).

Tendo como referência essa assertiva, na condução das mesmas utilizou-se a modalidade de entrevistas semiestruturadas.

Do ponto de vista teórico, este estudo é relevante porque são escassas as produções atuais sobre campo da Assistência Social, principalmente no Distrito Federal; deste modo, além de incitar o debate e dar maior visibilidade a esse assunto na esfera local, também pode contribuir na avaliação da organização e condução das ações atualmente e futuramente desenvolvidas por esta política. Com relação ao aspecto prático, a pesquisa é importante porque ao detectar pontos fortes e os obstáculos para a materialização da política de assistência social pode contribuir para a formulação de novas estratégias que visem superar os entraves.

Decidido o uso da pesquisa qualitativa, planejou-se a elaboração do trabalho em quatro etapas. A primeira, a partir do material bibliográfico disponível, levantou estudos e pesquisas que cuidam de problematizar (falar do meu objeto). A revisão bibliográfica, de acordo com Laville e Dionne (1997), é um percurso crítico, direcionado pela pergunta de

partida, que busca conhecer os trabalhos relacionados ao seu tema, com o objetivo de selecionar o que possa iluminar a questão sobre a qual se debruça.

Em segunda etapa, o trabalho se valeu da investigação documental, a partir de fontes primárias e secundárias (GIL, 2006). As fontes primárias, aquelas que não receberam tratamento analítico, estão materializadas em documentos legais, textos aprovados em plenárias, anais. Quanto as fontes secundárias, foram analisados artigos, relatórios de pesquisa, estatísticas oficiais, entre outros, que aduzem reflexão sobre o assunto em análise.

Levando-se em conta tais pressupostos, a terceira etapa expõe as informações sobre as deliberações das conferências e sua relação com o processo de garantia de direitos a partir da utilização das técnicas apresentadas, buscando detalhar o assunto, e, na análise dos dados, tentar trazer à luz a essência do objeto pesquisado, com a finalidade de contribuir para as reflexões acerca da importância das conferências para a política de assistência social.

E a quarta e última etapa tem-se a entrevista semi-estruturadas, como já foi visto, com autores e pesquisadores que foram subdivididos em três perfis importantes de serem trabalhados dentro da temática principal desta dissertação.

Capítulo 2: A tese de Mota e as categorias centrais e relevantes para o estudo da dinâmica histórico-estrutural do DF.

Neste capítulo será abordada a tese de Mota, suas principais ideias, a partir de seu surgimento, em 1995, com o livro **“Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90”** até o **“Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade”**. No entanto, como já revelado anteriormente, a tese da Mota é para esta dissertação, seu ponto de partida, pois a sua relevância para este estudo emerge a partir do método de exposição (dialógica) adotado, em que se procurará elucidar os principais pontos de divergência entre a tese de Mota e estudiosos da área das políticas sociais, em especial, da assistência social. Ter a clareza deste debate é fundamental para este trabalho que visa através das múltiplas determinações advindas da singularidade-particularidade-universalidade, dentro da dinâmica histórico-estrutural do DF, no contexto da aplicação da Política de Assistência Social contribuir com o debate em voga no cenário contemporâneo da “Assistencialização da Seguridade Social”.

É importante destacar que a tese de Mota apresentada em 1995 difere do pensamento que esta autora apresenta no Mito da Assistência Social (2010). No entanto, esta inflexão do pensamento de Mota não compromete a coesão e coerência do pensamento que a autora vem construindo desde a década de 1990. O que Mota chama de Assistencialização da Seguridade Social na década de 1995 refere-se a expansão da assistência social pela via das entidades sociais, pela via da privatização, ou seja, o número de ONGs que passam a prestar serviços de assistência social começam a se expandir nesta época, tendo em vista as investidas do neoliberalismo no Brasil e o ataque deste frente a atuação do Estado quanto aos gastos sociais.

Já com o Mito da Assistência Social (2010), tem-se que reconhecer que a conjuntura daquele momento era outra, neste período já se tinha criada a política de Assistência Social de 2004, a NOB-SUAS de 2005, ou seja, o Estado passa a assumir a assistência social de fato como política pública e como prestador deste serviço, ou seja, o termo assistencialização da Seguridade Social, na década de 2005, ano que Mota publica a primeira versão do Mito da Assistência Social, se referir a ampliação da assistência social por parte do Estado e não das entidades sociais, o número de equipamentos e serviços públicos estatais, com a criação dos CRAS e CREAS aumentam significativamente. Então, para analisar e melhor compreender o

pensamento de Mota é preciso realizar a leitura da conjuntura para não incorrer no erro de ter uma visão apenas da análise estrutural da realidade.

Para se analisar o pensamento de Mota hoje é preciso se ter cuidado tendo em vista que hoje a conjuntura é outra, o país ainda continua em crise e com risco de viver mais uma vez um período de recessão econômico, com o aumento da inflação e diminuição de postos de trabalho, é preciso lembrar mais uma vez que o debate da Assistencialização da Seguridade Social ele continua em voga, as discussões ainda se perpetuam, ou seja, é um debate ainda inconcluso. Dessa forma, ressalta-se, que esta dissertação não tem como objetivo assumir posições ou findar o debate, mas sim elucidá-lo e ressaltar a importância de melhor conceituar a política de assistência social para que a mesma não perca o seu caráter de política pública dentro do Sistema de Seguridade Social e volte a assumir o caráter voluntarista, de benemerência e anti-direito existente antes da constituição federal de 1988.

O primeiro autor(a) a dialogar com Mota, no que diz respeito, a sua tese, quanto à formação de uma unidade contraditória dentro da Seguridade Social, tendência essa revelada por Mota no **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência Social brasileira nas décadas de 80 e 90 (1995)** será Boschetti que em seus estudos tem abordado a problemática do caráter não universalizante que a Seguridade Social brasileira vem adquirindo, a partir do neoliberalismo.

Segundo Boschetti (2007), a onda liberal que assolou o país na década de 1990 foi determinante para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais.

De acordo com Boschetti (2007), a Constituição Federal representou uma conquista no campo da Seguridade Social, pois foi a partir dela que as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro. Ou seja, a CF 1988 abriu a possibilidade para que a seguridade social brasileira não fosse mais sustentada predominantemente na lógica do seguro e assim pudesse alcançar uma seguridade social ampliada, em que além das garantias dos direitos derivados do trabalho, fossem instituídos diversos benefícios assistenciais, com o intuito de reduzir desigualdades sociais e responder à satisfação de necessidades básicas e específicas. Nesse sentido, seria introduzido ao sistema de seguridade social a lógica social de direitos não contributivos, não securitária que torna seus benefícios compatíveis com trabalho/emprego.

Mas qual a necessidade de uma seguridade social para além da lógica do seguro, no Brasil?

A partir de Boschetti (2007), entende-se a necessidade de uma seguridade social, no Brasil, para além da lógica do seguro. Segundo esta autora, no Brasil não se instituiu uma “sociedade salarial” caracterizada pela generalização de empregos assalariados estáveis e garantidores de direitos, o que justificaria um sistema de proteção social baseado apenas na lógica do seguro. Pelo contrário, vive-se ainda no Brasil uma situação de expressivas condições de desigualdade social e pobreza, em que parcela significativa da população economicamente ativa permanece fora do mercado formal de trabalho e, portanto, sem garantia de acesso aos direitos decorrentes do trabalho, tais como salário regular, seguro-desemprego e seguro acidente de trabalho, e também daqueles da seguridade social condicionados a um emprego ou a uma contribuição como autônomos, tais como aposentadoria e pensões, 13º salário, dentre outros. Isso revela, portanto o limite desse modelo de seguridade social pautado apenas na lógica do seguro social, pois aqueles que se encontram fora do mercado formal de trabalho além de não terem condições de se manterem são responsabilizados individualmente pela sua proteção social.

Neste debate com Mota, Boschetti (2007), apresenta uma visão bastante semelhante à daquela intelectual, ao afirmar que “apesar das conquistas da CF 1988, no campo da seguridade social, é impossível deixar de sinalizar seus limites estruturais na ordem capitalista” (BOSCHETTI, 2007, p.11). Mota em **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo as tendências da Previdência e Assistência Social brasileira nas décadas de 80 e 90 (1995)** ao identificar o lugar ocupado pela Seguridade Social no processo de produção e reprodução social aponta seus limites estruturais dentro da lógica capitalista. De acordo com Mota (1995), o lugar que a seguridade social ocupa no processo de produção e reprodução social, particulariza, no plano material e político, sua vinculação com as necessidades de socialização dos custos de reprodução da força de trabalho enquanto condição da acumulação do capital e com o processo político deflagrado pelos trabalhadores em torno das conquistas sociais institucionalizadas nos direitos sociais. Portanto a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais se dá no interior desse movimento dialético e contraditório entre capital e trabalho (MOTA, 1995). Ou seja,

a seguridade social deve ser compreendida enquanto produto histórico das lutas sociais, no embate entre capital e trabalho, “a seguridade social constitui um locus privilegiado de processamento e mediação

das contradições relacionadas às formas de geração, apropriação e distribuição da riqueza. A seguridade é relação social.” (Silva, 2004:137/138). E por se constituir na esfera das relações sociais capitalistas, a seguridade ou proteção social é uma construção política e esse processo varia de lugar para lugar, não é igual nas distintas realidades dos países (M. M. da SILVA, 2012, p. 4).

Dessa forma, pode-se inferir que a seguridade social é composta por relações sociais contraditórias e dependendo do grau de mobilização e organização política e social da classe trabalhadora, dos subalternos, pode frear os ganhos do capital e seu caráter exploratório e avançar nas conquistas e direitos sociais ou caso contrário, dado uma conjuntura de crise, a classe dominante burguesa pode utilizar como estratégia o desmonte dos direitos sociais e a desarticulação da classe trabalhadora, provocando assim um enfraquecimento do movimento de luta destes e um fortalecimento e expansão do capital, como vem ocorrendo no Brasil desde a década de 1990, como bem nos revela Mota (1995) no seu estudo.

Entendendo, pois, o lugar que a Seguridade Social ocupa dentro da lógica de produção e reprodução do capital, compreende-se melhor o porquê de no contexto da crise, no qual o Brasil se insere no final da década de 1980 e 1990, as mudanças no Sistema de Seguridade Social ganha destaque no conjunto das reformas, de cunho liberal para o enfrentamento da crise.

Para compreender ainda melhor a ideia de Mota, NETTO (2009), revela que o principal objetivo do capitalismo que seria a busca de lucros, ou seja, a extração de mais-valia a partir da venda de matéria-prima e mão de obra barata e a máxima exploração da força de trabalho por parte do capital. Dessa forma, entende-se que não é de interesse do capital que a situação de pleno emprego se instale no Brasil, ou que se concretize, para além das leis, um sistema de proteção social que promova a justiça social e a equidade das relações e distribuição da riqueza socialmente produzida. Interessa ao sistema capitalista que seja mantida a desigualdade social, o desemprego, pois assim se terá um amplo exército industrial de reserva e um movimento operário desarticulado, que para terem suas necessidades mínimas de vida supridas se sujeitam a relações desumanas de trabalho e exploração promovidas pelo capitalismo.

Portanto, como Boschetti (2007), nos afirma é sim o Sistema de Seguridade Social o primeiro a sofrer com os ataques do neoliberalismo, pois, para que fosse mantidos a acumulação e lucro do capital a estratégia encontrada pela classe burguesa brasileira para permanecer hegemônica no poder foram às propostas neoliberais que culpabilizaram a

intervenção estatal e os gastos no âmbito social como responsáveis pela crise instaurada. Dentre as estratégias, apontadas por Mota (1995), da classe burguesa brasileira para permanecer hegemônica no poder e promover a expansão do capital, no contexto mais geral da crise do capital que chega ao Brasil no final da década de 1980, podemos perceber que o desmonte da seguridade social, enquanto sistema de proteção social e garantia de direitos, encontra-se entre elas,

c) fracionamento da classe trabalhadora pela via da divisão sócio-técnica do trabalho que opera refrações na prática organizativa das classes trabalhadoras[...]; d) as mudanças na esfera da produção e da organização social implicam redirecionamento na forma de intervenção do Estado, em especial nos mecanismos de regulação da produção material da gestão estatal e privada da força de trabalho, alterando as relações entre Estado, sociedade e mercado; e) nessa conjuntura, as mudanças nas relações entre Estado, sociedade e mercado são objetivadas em um conjunto de medidas de ajuste econômico e de reformas institucionais, cujos destaques são: os mecanismos de privatização e as pressões do empresariado e da burocracia estatal no campo dos direitos sociais, como condição para operar reformas nas políticas da seguridade social. (MOTA, 1995 p. 118).

Vê-se então que não é de interesse da ordem capitalista que se institua um sistema de proteção social em que todos tenham suas necessidades básicas supridas e seus direitos garantidos, pois isso fortalece os movimentos sociais no sentido de se buscar uma sociedade democrática que tenha por base a equidade social que segundo Behring (2003), possui uma incompatibilidade estrutural com o objetivo principal do capital, a acumulação e, portanto poder-se-ia provocar, dependendo da organização e mobilização social das forças em disputa, uma modificação do status quo.

Apesar dos limites estruturais para a concretização da Seguridade Social no Brasil, entendemos que a possibilidade de um sistema de seguridade social em que predominasse a lógica social sobre a lógica securitária foi aberta pela CF 1988 e esperava-se que a prática dos princípios e das diretrizes postas pela mesma pudessem se concretizar no decorrer dos anos. Como nos fala Sposati (2012),

A principal mudança contida na CF/88 foi a de referendar formas não monetárias de proteção social, por meio da operação de serviços públicos de saúde e de assistência social na condução de direitos sociais[...] Assim, saúde e assistência social, são dirigidos aos cidadãos, e não só aqueles que previamente se filiam a um sistema

contributivo, como é o caso da previdência social (SPOSATI, 2012, p. 27-28).

Contudo, com a influência do neoliberalismo na década de 1990, tais princípios e diretrizes foram atacados pela contrarreforma do Estado que passou a direcionar as conquistas sociais, conformadas na CF/1988 (BOSCHETTI, 2007). É diante deste contexto que se iniciou a partir dos anos 1990, com um conjunto de mudanças macroestruturais a favor das prescrições neoliberais que Mota (1995), nos revela as tendências da Seguridade Social e inflexões sofridas pela mesma diante do ideário neoliberal. A principal dessas tendências como já foi dito seria a não formação de um amplo e articulado mecanismo de proteção social, mas sim a perversa posição das políticas sociais que compõem a Seguridade Social conformando uma unidade contraditória. Tendo a mercantilização e privatização ganhado espaço nas políticas de saúde e previdência social precarizando o acesso a benefícios e serviços, e em contrapartida a Assistência Social se ampliado.

A partir deste debate pode-se afirmar que o entendimento de Mota (1995), da Seguridade Social como uma unidade contraditória também é compartilhada por Boschetti (2007), que a partir dos seus estudos, nos confirma que, atendendo aos preceitos do neoliberalismo, a seguridade social no Brasil incorporou uma tendência de separação entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, e não de reforço à clássica justaposição existente. Nesse sentido, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade social fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência.

Boschetti (2009), coloca que a assistência social e a previdência social, a partir do processo de contrarreforma passaram a constituir um campo de proteção que não restringem e nem limitam a lógica de produção e reprodução do capitalismo. No Brasil, a sua lógica securitária determinante a aprisiona no rol das políticas, que agem mais na reiteração das desigualdades sociais que na sua redução.

Para melhor compreensão por parte do leitor apresentam-se alguns exemplos de desmonte da Seguridade Social no Brasil, promovido pelo ideário neoliberal com o processo de contrarreforma do Estado. O primeiro deles se dá no âmbito da Previdência Social.

A “reforma” da previdência social realizada no Brasil em 1998/1999 que atingiu, não só, mas com maior impacto, os trabalhadores e as trabalhadoras regidos(as) pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e inseridos no Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

sobretudo aqueles do setor privado. Os efeitos foram todos no sentido de reduzir a amplitude dos direitos conquistados com a reforma social estabelecida com a Constituição de 1988, daí sua caracterização com a contrarreforma (BOSCHETTI, 2007, p. 10).

Em todos os debates sobre as “reformas” da previdência, contudo, não se verificam proposições concretas no sentido de incorporar os(as) milhões de trabalhadores e trabalhadoras que vivem relações precarizadas de trabalho, não contribuem para a seguridade social e, portanto, não tem acesso aos direitos previdenciários. Nesse sentido, as propostas de “reforma”⁵, mais que apresentar alternativas para incluir os(as) trabalhadores(as) que hoje estão fora do sistema, dirigem-se para restringir benefícios daqueles que ainda possuem trabalho estável e acesso à previdência social.

Sposati (2012), também participa deste debate. Nas palavras desta autora, “Não se tem nenhuma forma de gestão integradora entre saúde, previdência e assistência social para além do orçamento da seguridade” (SPOSATI, 2012, p.25).

De acordo com Sposati (2012), o tripé da seguridade social traz em si dualidades⁶ que não estão superadas como estratégias complementares, mas sim hierarquizadas o que dificulta a superação da oposição entre a alternativa securitária, vinculada ao trabalho, e a de cidadania, assentada em padrões civilizatórios da sociedade. E essas dualidades, ao invés de terem sido minadas, foram apreendidas pelos neoliberais e apresentadas como incapacidade do Estado em prover as necessidades sociais, devendo estas ficar a mercê do próprio indivíduo que encontra no mercado condições que levem à superação da fragilidade, o que representa um retrocesso ao sentido de proteção social, pois está é mais do que um objeto que se compra e vende e ultrapassa o campo individual. Este retrocesso na proteção social, em que a lógica individual volta a prevalecer, também foi uma tendência apontada por Mota (1995), que afirma:

no leito da crise brasileira dos anos 80, vem sendo gestada uma cultura política da crise que recicla as bases da constituição da hegemonia do grande capital. Dois vetores básicos vêm sendo privilegiados na formação dessa cultura: a defesa do processo de

⁵ A reforma promovida pelo neoliberalismo é entendida por Boschetti como contrarreforma pois vai de encontro a todas as conquistas sociais no âmbito da garantia e expansão dos direitos sociais. Então nesse texto a reforma colocada pelas neoliberais será aqui por nós como contrarreforma explicitada por Boschetti.

⁶ As dualidades apontadas por Sposati (2012) no campo da Seguridade Social são: a relação público-privado na proteção social presente na política de saúde e assistência social, o que na visão desta autora, tangencia o alcance universal; o alcance de um sistema universal de proteção social, distinto entre formas não monetárias, entre cobertura de salário/renda e de outras necessidades sociais.

privatização, como forma de reduzir a intervenção estatal, e a constituição do “cidadão-consumidor”, que sujeito político nuclear da sociedade regulada pelo mercado (MOTA, 1995, p. 24).

No entanto, para que a população não se revoltasse, a solução encontrada por esses países para minorar os efeitos das “reformas” no sistema previdenciário tem sido a expansão de benefícios não contributivos, de natureza assistencial, focalizados em situações de extrema pobreza e montantes reduzidos. De acordo com Boschetti (2007), o Brasil segue o caminho da expansão de programas de transferência de renda como compensação de ausência de rendimentos de trabalho. É possível observar que a introdução dos programas ocorre no fim da década de 1980 e durante as décadas seguintes, o que coincide com as “reformas” da previdência social no continente.

A ênfase em programas de transferências de renda, em detrimento de investimentos produtivos e geração de empregos estáveis, têm implicação direta na restrição de acesso aos direitos do trabalho estabelecidos na seguridade social e revela uma tendência das políticas sociais de minorar a pobreza e indigência e compensar sua incapacidade de reduzir desigualdades com políticas estruturais.

Os programas de transferência de renda apresentam características bem diferenciadas dos benefícios vinculados ao trabalho. São todos focalizados em categorias (idosos, pessoas com deficiência, jovens etc.) e/ou em situações bem específicas, ligadas à miséria absoluta e vulnerabilidade extrema. Nesse sentido, são ex post e não ex antes, ou seja, possuem um caráter de minimização da situação já instalada e não de prevenção. São concedidos mediante diversas condicionalidades, além da comprovação da situação de miséria/pobreza: idade, deficiência, moradia, participação em atividades sociais ou comunitárias, disposição do(a) beneficiário(a) ou de sua família para trabalhar ou realizar atividades de inserção social. Seus valores são reduzidos, em geral bem abaixo do valor do salário mínimo, de modo que não asseguram a satisfação das necessidades básicas e impelem os(as) usuários(as) a buscar outras fontes de rendimento. Alguns desses programas são incorporados à renda, criando um efeito perverso: se a soma do benefício ultrapassar a renda per capita mínima exigida, o(a) beneficiário(a) é excluído(a).

Nesses casos, acabam sendo uma armadilha de pobreza, pois impedem o beneficiário de melhorar sua renda e condição de vida. Todos independem de prévia contribuição direta à seguridade social – isso os diferencia dos seguros sociais, e os caracteriza como benefícios assistenciais.

Dialogam também com Mota autores como Silva, Yasbeck e Giovanni (2008), que evidenciam a focalização ações compensatórias e assistenciais como bem sinalizou Mota (1995) em seus estudos. Estes autores afirmam que se chega ao início do século XXI, com um sistema de proteção social marcado pelas reformas neoliberais, em que se evidenciam a redução de ofertas de serviços na área social e a focalização de programas sociais de caráter emergencial, compensatório e descontínuo.

A respeito dessa nova configuração do Sistema de Seguridade Social, como aponta os autores acima, Mota em o **Mito da Assistência Social (2010)** vem dizer que: a tendência atual é ampliar as ações compensatórias ou de inserção, concentrando o enfrentamento das demandas sociais em programas de transferência de renda e, ao mesmo tempo, impor novas condicionalidades no acesso aos serviços e benefícios sociais. Assim sendo, o Estado assume a Assistência Social como a sua principal estratégia de enfrentamento da questão social⁷. Silva, Yasbeck e Giovanni (2008), ratificam a ideia de Mota ao retratar a configuração brasileira mais recente,

no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) visualizou-se o ajuste neoliberal e a estabilidade econômica encabeçando a lista de sua plataforma de governo e, por outro lado, verificou-se absoluto descaso no campo das políticas sociais. Tentativas para reverter tal situação foram fomentadas somente a partir de 2001, ano em que foi proposto criar uma “rede de proteção social”, sustentada por programas de transferência direta de renda às famílias, incluídos na categoria de Programas de Renda Mínima, entendidos como “aqueles que destinam uma transferência monetária a indivíduos ou famílias, associada a outras medidas de caráter compensatório no campo das políticas de educação, saúde e trabalho”, de maneira a oferecer elementos que são considerados fundamentais para amenizar os indicadores que cada vez mais puxam amplo contingente da população à situação de pobreza. (SILVA, YAZBECK; GIOVANNI, 2008, p.22).

Mota em seu trabalho intitulado “**Seguridade social no cenário brasileiro**” (2004), a autora evidencia que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, (2003-2010), seguiu a mesma linha de atuação do governo anterior.

⁷ A expressão a questão social, segundo José Paulo Netto, começou a ser utilizada na terceira década do século XIX e foi divulgado até a metade deste século, por críticos da sociedade e filantropos que faziam parte do espaço político. A expressão surge para dar conta do fenômeno que a Europa Ocidental experimentava, com a industrialização, iniciada na Inglaterra, nas últimas quatro partes do século XVIII. A questão social esta diretamente ligada aos desdobramentos sociopolíticos, entretanto na metade do século XIX, com manifestos contra a ordem burguesa, Portanto, a questão social está vinculada ao conflito entre o capital e trabalho.

[...] priorizando programas de transferência de renda mínima, e pressupostos da agenda das reformas neoliberais, consolidando as exigências das agências de fomento internacional. Através de sua política de combate à pobreza, Lula definiu um novo desenho operativo para os programas de assistência social sem, contudo, alterar a natureza voluntarista e temporária dos mesmos e, por outro lado, estabeleceu novos mecanismos de consenso como a descentralização, à formação de parcerias, a participação, a focalização e a responsabilização dos indivíduos e das famílias (MOTA, 2004, p. 43).

No governo Lula, principal estratégia no combate a fome e a miséria foi o Programa Fome Zero e os programas de transferência de renda, sendo criado o Bolsa Família, resultado da unificação de quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. O Bolsa Família se constituiu no maior programa de transferência de renda do país, com implantação descentralizada em todos os municípios. Sucessora de Lula, a presidenta Dilma Roussef, por sua vez, lançou, em maio de 2012, o Brasil Carinhoso, que consiste em um programa cuja principal ação é a concessão de benefício destinado à superação da extrema pobreza na primeira infância. O mesmo foi incorporado ao Programa Bolsa Família e tem como objetivo erradicar a extrema pobreza entre as famílias que possuem crianças entre 0 e 6 anos (MOTA, 2004).

Neste debate também se insere Draibe (1993), que destaca que na segunda fase do neoliberalismo, esta mais propositiva, com ênfase, no que diz respeito aos programas sociais, no trinômio articulado da *focalização, privatização e descentralização*. Assim, trata-se de desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando os gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público. Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. “O carro-chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações na sociedade civil” (DRAIBE, 1993 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p.11-12).

Com efeito, assim como Mota apontou como tendência da Seguridade Social na década de 1990, as políticas sociais foram capturadas por uma lógica de adaptação ao contexto de contrarreforma do Estado, donde se decorre *a necessidade de reestruturação dos programas sociais, por meio da privatização, da focalização e da descentralização*, conforme alertou Draibe (1993).

Quanto à privatização, de acordo com Draibe (1993), esta é entendida como uma maneira de deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo

como resposta para o alívio da crise, evitando a irracionalidade no uso de recursos, induzida pela gratuidade de certos serviços públicos, e aumentando a progressividade do gasto público ao evitar que os setores de maior poder se apropriem de benefícios não proporcionais (maiores) à contribuição que realizam para financiá-los. Outra forma de privatização é a que propõe o deslocamento da produção e/ou da distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não lucrativo, composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou as novas formas de organizações não governamentais. No plano dos mecanismos de operação, múltiplas são as formas de se proceder à privatização dos serviços públicos: a transferência (incluindo a venda) para a propriedade privada de estabelecimentos públicos; a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas; as reduções de serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado; o financiamento público do consumo de serviços privados por meio da contratação e terceirização; as formas de desregulação ou desregulamentação que permitem a entrada de empresas privadas em setores monopolizados do Estado (DRAIBE, 1993).

O “projeto de modernidade” – leia-se projeto neoliberal – de FHC tinha como centralidade as privatizações e o desmonte da seguridade social, em desprezo às conquistas do final da década de 1980, por meio da avaliação da CF/1988 como algo perdulário e atrasado. O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE), formulado por Bresser Pereira, foi o documento que orientou o projeto de Estado, e de sua relação com a sociedade, do governo FHC, em que a preocupação central foi o ajuste fiscal.

A contrarreforma do Estado, conforme Behring (2003), encontra sentido a partir dos processos de privatização no Brasil, utilizando a mídia para difundir as ações de caráter antipública. A adesão da sociedade ao projeto de privatização do governo FHC foi estimulada pelo argumento da ineficiência do Estado promotor de direitos, em que determinadas ações eram imperiosas para “salvar” o país do ranço inflacionário, traço marcante da economia brasileira da década de 1980, tais como: atrair capitais, reduzindo a dívida externa; reduzir a dívida interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado.

Por meio da privatização, o Estado brasileiro entregou parte do patrimônio público ao capital estrangeiro, desobrigando as empresas privatizadas da compra de insumos no Brasil,

contribuindo para o desmonte das indústrias nacionais e remessa de dinheiro para o exterior, o que gerou a elevação do desemprego e o desequilíbrio da balança comercial. Nota-se que as consequências foram diferentes daquelas anunciadas no PDRE/MARE: o “projeto de modernidade” não combateu a crise fiscal e não promoveu o equilíbrio das contas públicas.

No que se refere a descentralização, Stein (1997) destaca duas concepções fundamentais sobre a abordagem do termo descentralização. Primeiramente estaria colocada a concepção neoliberal, que relaciona a descentralização com a redução do gasto público e à privatização dos serviços sociais. Neste aspecto a descentralização não se direciona a universalização dos direitos sociais. Não obstante, tal direção da descentralização objetiva desresponsabilizar os governos centrais e redirecionar as responsabilidades aos governos locais, sem, no entanto, operar a necessária divisão de capacidades institucionais e orçamentárias.

Na perspectiva inversa às teses liberais, as estratégias de descentralização se organizam buscando operar a descentralização enquanto redefinição das relações entre os diferentes níveis de governo, e destes com a sociedade. Tais medidas seriam organizadas em direção a uma relação mais democrática. No que diz respeito à articulação entre descentralização e democracia, esta articulação seria entendida como “intermediação das divergências sociais enquanto um instrumento de expansão da lógica democrática, à medida que amplia as instâncias de negociação e, conseqüentemente, de conciliação” (STEIN, 1997, p. 83).

Diante deste debate, dependendo do modo como se articulam as forças sociais locais, bem como os diferentes contextos institucionais, podemos visualizar as estratégias de descentralização se tornando medidas de desresponsabilização do poder público, sem, no entanto, efetivar uma gestão pública democrática. Portanto, na visão dos críticos ao processo de descentralização tais medidas estariam reforçando ao invés de mudar relações sociais verticais existentes nos municípios, sobretudo, nos municípios de pequeno porte.

A focalização (fundamental para este estudo, pois a dialógica entre Mota e os demais intelectuais orgânicos apontam para uma focalização do Estado na política de Assistência Social) é entendida segundo Draibe (1993), como o redirecionamento do gasto social a programas e a público-alvo definidos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência. Dois tipos de justificativas apoiam esta tese: a de Friedman, de que o Estado deve entrar apenas residualmente e tão somente no campo da assistência social; e a que argumenta

como fato de que os mais necessitados não são, em princípio, os que efetivamente se beneficiam com o gasto social e, portanto, deve-se redirecionar este gasto, concentrando-o em programas dirigidos aos setores mais pobres da população.

Essa realidade está inserida numa lógica maior, a do fortalecimento da hegemonia do capital financeiro, na sua modalidade especulativa, cujos índices de expansão comprovadamente não produzem riqueza e muito menos emprego. E, ainda, no contexto de estratégias mundiais - de dominação burguesa - relativas ao enfrentamento da crise do capitalismo, vão se dando os processos de desmonte da responsabilização do Estado para com a sociabilidade do trabalho e os direitos sociais. O qual assume um caráter minimalista, impeditivo de políticas universais e de qualidade como direito de todos. Essa orientação é assumida pelos sucessivos governos brasileiros, o que resulta no esgarçamento do sentido e do significado histórico da conquista constitucional relativa à seguridade social, antes mesmo de ser efetivada. Compondo o escopo dessa ofensiva à seguridade social, vem à centralidade da assistência social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais.

A estruturação das políticas sociais, fundamentada na descentralização, na focalização e na privatização, é consequência da correlação de força entre as classes sociais. Estando cada vez mais difícil viabilizar a seguridade social brasileira tal como preconizada na Constituição Federal de 1988, pois a ideologia neoliberal, sustentando a necessidade de “diminuir” o Estado e cortar as suas “gorduras”, justifica o ataque que o grande capital vem movendo contra as dimensões democráticas da intervenção do Estado na economia, mas é claro que o objetivo real do capital monopolista não é a “diminuição” do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um “Estado mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital (NETTO e BRAZ, 2007).

Essa análise de Netto e Braz (2007) ratifica a identificação da Seguridade social que Mota realizou em seu estudo, em que esta passa a ser entendida como mediação da reprodução social, não especificamente à reprodução material da força de trabalho, mas à totalidade da esfera de reprodução das relações sociais, nela incluídas a reprodução das contradições sociais e as lutas de classe. Dessa forma, estando os movimentos sociais desarticulados, sem capacidade e força para mobilização e luta, o capital torna-se livre para promover suas investidas quanto à regressão dos direitos sociais, e acumulação do mesmo.

Vemos então que a tese de Mota: “as políticas que integram a seguridade social brasileira, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória” é compartilhada por outros autores. No entanto, alguns autores colocam que apontar a política de Assistência Social como política estruturante da Seguridade Social é um equívoco por parte de Mota, o que tem provocado uma divergência de pensamento dentro das Ciências Sociais, em especial do Serviço Social como veremos a seguir.

Mota em **“O Mito da Assistência Social” (2010)**, nos fala que o processo de desregulamentação da constituição federal de 1988, através da contrarreforma do Estado se dá por meio da mercantilização da saúde e da previdência precarizando o acesso aos benefícios e serviços, enquanto a assistência social se amplia, transformando-se no novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social. Mota nos revela que toda essa configuração traz a tona uma problemática maior do que a simples alteração no escopo da seguridade social brasileira trazida pela CF 1988 está-se falando da construção de um novo modelo de tratar a “questão social” brasileira, focando-a enquanto objeto de ações e programas de combate à pobreza à moda dos organismos financeiros internacionais. Estando a assistência social assumindo o status de política estruturante da seguridade social, no principal mecanismo de proteção social no Brasil.

Uma das autoras que divergem do pensamento de Mota quanto a Assistência Social ter se transformado “no principal mecanismo de proteção social no Brasil” é M. L. L. da Silva (2012). Esta autora concorda que houve sim uma relativa expansão dessa política no governo Lula, comparativamente a outros governos, mas não o suficiente para projetá-la do ponto de vista material (investimentos, reconhecimento legal, infraestrutura, capacidade de resposta às demandas, etc.) como a principal política de proteção social brasileira.

É importante destacar que Mota (2007) ao apontar para a centralidade que a Assistência Social vem assumindo no conjunto da Seguridade Social, através da expansão da Assistência Social, nos revela que isso se trata nada mais do que uma nova estratégia de dominação política por parte da burguesia, que se realiza através do atendimento de algumas necessidades objetivas das classes trabalhadoras, integrando-as à lógica reprodutiva. Nas palavras de Mota,

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente

através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social (MOTA, 2010, p.141).

O que implica uma passivização da “questão social”, que se desloca do campo do trabalho para se apresentar como sinônimo das expressões da pobreza, e por isso, objeto direto à assistência, e não ao trabalho. Sendo as desigualdades e a pobreza tratadas como uma questão de assistência social e não como fruto da histórica relação contraditória capital/trabalho. Sendo do ponto de vista político e ideológico utilizada para assegurar legitimidade de governos. Nas palavras de Mota,

as classes dominantes invocam a política de Assistência Social como solução para combater a pobreza relativa e nela imprimem o selo do enfrentamento da desigualdade. Isso porque o Estado capitalista com o discurso de não poder garantir o direito ao trabalho a todos, amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e a previdência social pública (MOTA, 2007, p. 135).

É importante destacar também que em **“O Mito da Assistência Social” (2010)**, Mota reconhece que ao focalizar a Seguridade Social nos segmentos mais pobres da sociedade, foi impresso um novo desenho a política de Assistência Social, principalmente porque na expansão tiveram centralidade os programas de transferência de renda.

Tendo como foco de todo o seu estudo realizar uma análise política da política de Seguridade Social, Mota (2007), nos afirma que a sua hipótese de a assistência social transformar-se no novo fetiche de enfrentamento da desigualdade social só tem fundamento se considerar,

a seguridade social uma das mediações do processo de reprodução social, um mecanismo que tem uma base material, fundado em necessidades objetivas, mas que, ao transitar na esfera da superestrutura, como instituição social e mecanismo de enfrentamento da desigualdade, adquire um caráter ideológico e político (MOTA, 2007, p. 129-130).

Sendo pois, entende-se que Mota (2010), ao afirmar “a política de assistência social como o principal mecanismo de proteção social no Brasil”⁸ (MOTA, 2010, p.134), ou ao

⁸ A fala da professora Mota na mesa de tema: Assistência Social em Debate - Direito ou Assistencialização? do evento "O Trabalho do Assistente Social no SUAS" realizado no Rio de Janeiro em abril de 2009, ratifica o que se quer dizer: “Quero também dizer que no campo da proteção

afirmar que “A Assistência Social no séc. XXI está adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho” (MOTA, 2010, p. 144) está realizando uma análise do ponto de vista político e ideológico pois como a própria autora nos fala, “no nosso entender, esta é a maior tensão presente na Política de Assistência Social, haja vista a impossibilidade estrutural de ela assumir esse papel de política estruturadora da Assistência Social” (MOTA, 2010, p.144).

Portanto, do ponto de vista político-ideológico Mota considera que a política de assistência social vem crescendo e vem sendo adotada pela classe dominante e pelo senso comum como a nova política estruturadora no lugar do trabalho, da previdência social. No entanto, do ponto de vista estrutural, a autora deixa claro a impossibilidade da política de assistência social assumir este posto.

No entanto, a partir da estratégia de dominação política por parte da burguesia, a partir do destaque dado aos programas de transferência de renda; a partir da dimensão compensatória que a burguesia volta a colocar para a Assistência Social; a partir da incapacidade do capital de dar respostas ao crescente número de desemprego e da massa de trabalhadores supérfluos ao capital, a autora coloca que dentre essas e outras questões de cunho cultural, político e ideológico, a Assistência Social passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social, já que o Estado

a consideração da assistência social como direito constitucional que regula o acesso ao que delas necessita é uma realidade, um fato em conteste e um ganho civilizatório na esfera da juridificação da assistência social, tema muito bem tratado em produção da professora Berenice Rojas, presente nesta mesa. Esse estatuto, no meu entendimento, pode se transformar num argumento formal e abstrato se não historicizarmos a questão de que o direito a assistência social não se confunde com o direito ao acesso ao trabalho e aos meios de condições de vida, campo da construção de projetos sociais e não apenas da cristalização dos direitos sociais, ademais, se considerarmos historicamente os determinantes da questão social face às tendências do capitalismo em gerar continuamente uma população excedentária, uma população que não pode estar inserida dentro das condições de reprodução da vida através do trabalho, a conquista de direito é campo da luta das classes subalternizadas. Todavia como em qualquer outro mecanismo afeto ao processo de reprodução social, também o direito pode ser fetichizado, por isso mesmo o estatuto da assistência social, enquanto direito, não pode se confundir com o papel que ela tem no campo de enfrentamento da questão social, por está via, o direito a assistência social não nega a possibilidade desta política se constituir num mito ou no principal mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, **por isto a minha resposta, assistência social direito, o mito? eu acho que ela não é direito o mito, ela é um direito que pode se constituir num mito, e ela é um direito que em determinadas conjunturas pode se traduzir no mito pela dimensão que ela ocupe não no interior da engenharia da Seguridade Social, mas que ela adquire no cenário mais amplo da sociedade, como mecanismo privilegiado no senso comum, privilegiado na cultura e na ideologia, como principal meio de enfrentamento da desigualdade social, por isso, do meu ponto de vista , podemos dizer que há a Assistencialização da Seguridade Social.**

brasileiro vem definindo como principal estratégia de enfrentamento da “questão social” as políticas compensatórias, regredindo os avanços até então conquistados pela Assistência Social e voltando ao que se chamou de assistencialismo retomando para esta o atendimento as necessidades imediatas da população, hipotecando à sociedade e às políticas de combate à pobreza a solução para o enfrentamento do pauperismo, instrumentos utilizados pela burguesia para esgarçar a histórica relação entre trabalho e proteção social (MOTA, 2010, p. 143).

O grande embate que visualizo entre os intelectuais orgânicos do Serviço Social e Mota no que se refere a sua tese “Assistencialização da Seguridade Social” seria a utilização do termo assistencialização como sinônimo de expansão/ hipertrofia da política de assistência social, quando na verdade ocorre um desmonte também desta política pública.

As autoras como Sposati (2009), Rojas (2009), Pereira (2009), Boschetti(2009)⁹, destacam a luta da categorias dos assistentes sociais na década de 1990, em especial com a LOAS (1993), período em que realmente a categoria se mobilizou em torno da assistência social, para que esta rompesse com o paradigma do voluntariado, do primeiro damismo, do clientelismo e do assistencialismo que esteve sempre presente na concepção da Assistência Social até a década de 1980 e assim adentra-se ao paradigma de política pública afiançadora de direito.

Essa discussão reforça o que as próprias intelectuais apontam como uma das dificuldades no âmbito da Política de Assistência Social, para sua efetiva concretização, seria ela, a conceituação de Assistência Social. De acordo com Pereira (2008) o que se denomina de assistencialismo nada mais é do que o uso distorcido e perverso da Assistência Social ou desassistência, visto que a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos não constitui o alvo dessas ações ditas assistenciais.

O Assistencialismo segundo Pereira (2008) tem uma ação dotada por valores e interesses que se confundem com dever moral, vocação religiosa, sentimento de comissão, ajuste social ou, então, com práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas, ou seja, de anti-direito.

Dizer que está havendo uma assistencialização da Seguridade Social é usar um superlativo que tem uma conotação de positivo para uma coisa que está ocorrendo o contrário,

⁹ Participação destas intelectuais orgânicas na mesa de tema: Assistência Social em Debate - Direito ou Assistencialização? do evento "O Trabalho do Assistente Social no SUAS" realizado no Rio de Janeiro em abril de 2009.

no caso, da Assistência Social, ela vem sendo sucateada, pois vem sendo posta novamente como atividade emergencial, de alívio. De acordo com Pereira (entrevistada perfil 1):

o próprio governo diz que o Programa Bolsa Família é um benefício criado para aliviar a pobreza. E para aliviar você não precisa de uma política pública, com definições legais, teóricas e filosóficas que lhe confira um paradigma próprio e que contribuam para a ampliação do catálogo de direitos, pois qualquer coisa alivia, com por exemplo a esmola.

Vê-se então que ao considerar “assistencialização da Seguridade Social” como a hipertrofia da Assistência Social, se está tendo uma visão equivocada da política de Assistência Social, e entendendo esta enquanto sinônimo dos programas de transferência de renda, já que são estes que mais tem crescido nos últimos anos e recebido maior atenção por parte dos governos como vimos anteriormente, do que os investimentos, o reconhecimento legal, a infraestrutura, a capacidade de resposta às demandas por parte da Política de Assistência Social.

O termo Assistencialização (hipertrofia da Assistência Social), utilizado por Mota é compreendido entre a categoria dos assistentes sociais como um anti-direito e não como sinônimo de expansão da Assistência Social. O que está havendo na verdade é uma regressão na política de Assistência Social, visto que está passando a novamente desenvolver ações focalizadas na pobreza extrema, como foi exposto, o crescimento existente, nada mais é do que a focalização nos programas de transferência de renda que não passam de estratégia política do capital para amenizar a situação daqueles que estão em situações de vulnerabilidades sociais, estratégia posta pela classe dominante, como baluarte na superação da “exclusão” e conquista da cidadania, em detrimento de um conjunto de direitos da classe trabalhadora, sobretudo o trabalho, a previdência e a saúde.

Neste estudo, entende-se, pois que o debate acerca da focalização da assistência social implica necessariamente em um mapeamento socioespacial da singularidade desta política frente às demais políticas social, em particular, de Seguridade Social, bem como o mapeamento das vulnerabilidades sociais¹⁰, imprescindível para a operacionalização da Política de Assistência Social conforme preconiza o SUAS. No entanto, é importante destacar que nenhuma dessas duas dimensões podem ser analisadas empiricamente sem se levar em

¹⁰ Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrenta-los.

consideração as particularidades dos entes federados, em especial, nesta dissertação, a singularidade histórico-estrutural do DF no contexto de aplicação da Política de Assistência Social.

Entende-se como relevante o estudo da particularidade da dinâmica histórico-estrutural das unidades federativas, neste caso do Distrito Federal, pois estes com a CF 1988 se tornam responsáveis pela dinâmica executora da Seguridade Social. Isso porque, de acordo com Dagnino (2002) os movimentos sociais, até então sufocados pela repressão imposta pelo governo militar, ressurgiram contestando o padrão centralizado de gestão pública, exigindo a participação popular nas esferas decisórias e no processo de formulação e execução das políticas sociais, como uma forma de garantir o atendimento das demandas da população.

Dessa forma, a CF 1988 impôs uma nova forma de enfrentamento das desigualdades sociais. A esfera local adquire importância teórica e política na construção de novos arranjos de gestão pública no enfrentamento das demandas da população, especialmente no âmbito municipal (ALMEIDA, ALENCAR, 2011). Esse quadro ganhou força na cena política, sobretudo em função do processo de descentralização político-administrativa das ações públicas, disposto na carta constitucional como uma diretriz organizativa na gestão pública, cujo desenvolvimento acentuou ainda mais o peso dos governos municipais, na provisão de bens e serviços.

De acordo com Boschetti e Behring (2008), os avanços da nova carta constitucional estão expressos principalmente no modelo de gestão pública adotado, que definiu a descentralização político-administrativa e a participação popular como suas diretrizes organizativas e, principalmente, na concepção da Seguridade Social, que consolidou o arcabouço do sistema de proteção social brasileiro, institucionalizando uma nova forma de organização das iniciativas do poder público e da sociedade no acesso aos direitos universais à saúde, direitos à previdência e à assistência social.

O conceito de descentralização¹¹ para este estudo, é o conceito assumido com a CF 1988 é o de que esta é um meio de transferência de poder por parte do poder central de uma

¹¹Algumas visões de autores a respeito da descentralização. De acordo com Junqueira (1998, p.12), a descentralização é o processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos”. Para o autor, ela se define de maneira dialética em relação ao poder centralizado, representando uma tentativa de levar ao(a)s cidadão(ã)s a possibilidade de participação nos processos decisórios e na condução das políticas sociais em nível local. Ckagnazaroff e Mota (2003) entendem a descentralização como processo de mudança nas relações de poder entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e

organização para as suas unidades subalternas. Isso significa dotar de competências e recursos os organismos intermediários para aqueles possam desenvolver suas respectivas administrações com mais eficiência, mais perto do cidadão e dos grupos sociais.

Sendo assim, através da descentralização político-administrativa, onde cada ente federado assumi responsabilidades quanto ao processo de implantação e implementação das políticas sociais, contribuindo assim para a melhoria de suas condições de vida e para o enfrentamento da desigualdade social, a Seguridade Social é entendida como uma unidade, onde as políticas que delas fazem parte se complementam e garantam de maneira efetiva a concretização dos direitos e universalização da proteção social, em cada nível federativo.

Então, é considerando o princípio da municipalização, em que há o enquadramento da política nacional da Seguridade Social em âmbito local que nos chama a atenção dentre as particularidades histórico-estruturais dos entes federados, o Distrito Federal. Quanto ao princípio da municipalização, este não se aplica ao DF no âmbito da gestão das políticas públicas, em particular, a assistência social o que por hipótese pode gerar um empecilho para o exercício do controle social e da materialização desta política pública. É então, a partir dessa e de outras singularidades histórico-estruturais do DF quanto à política de Assistência Social que irão ser apontados possibilidades e limites.

No tópico a seguir será apresentada a singularidade da política de Assistência Social a partir dessas duas dimensões: a primeira em relação às demais políticas da Seguridade Social e a segunda, diz respeito ao mapeamento das vulnerabilidades sociais considerando a perspectiva da territorialidade.

2.1 A singularidade da Política de Assistência Social: em relação às demais políticas sociais e em particular da Seguridade Social e a perspectiva da territorialidade para o mapeamento das vulnerabilidades sociais.

O debate travado por Mota e os demais autores, nos instiga a questionarmos, tendo em vista a existência de uma expansão dessa política pública, mesmo que pela via da transferência de renda: que características a Assistência Social possui que a torna singular e “merecedora de maior atenção” (a partir da década de 1990) por parte dos governantes,

municipal) e/ou dentro de uma mesma organização estatal, na medida em que aquela é considerada como mecanismo de democratização, que cria espaços de contato com a sociedade.

quando comparada, por exemplo, a previdência social e a saúde e quando analisada dentro da sua especificidade?

A Política de Assistência Social como é sabido tomou porte de política pública, a partir da Constituição Federal de 1988, em que juntamente com a previdência social e saúde integrou o que hoje chamamos de Seguridade Social¹². No entanto, essa política pública apresenta singularidades frente às demais políticas sociais da Seguridade Social. Iremos a partir de então apresentar que singularidades são essas e dar destaque àquelas que se relacionam diretamente com nosso objeto de estudo.

Sposati (2012) nos esclarece que diferentemente das políticas de previdência social e saúde, a Assistência Social foi delineada pela Constituição Federal de 1988, como uma política de benefícios e serviços. Ou seja, temos as duas alternativas de proteção, a monetária e a de cuidados por meio de serviços sociais, no âmbito de uma só política pública, o que exige uma maior capacidade gerencial. Hoje no âmbito da segurança social de renda, uma das garantias que compõe o campo de atribuições da Política de Assistência Social, tem-se o Programa Bolsa Família que se trata de um benefício não contributivo e condicionado.

No entanto, Silva (2012) aponta que pela condição de “independente”, com gestão própria, dotação orçamentária diferenciada, fora do Fundo Nacional de Assistência Social, esse programa é operacionalizado nas estruturas da política de assistência social, mas corre paralelamente a sua lógica, ora fragilizando e fragmentando, ora subsumindo a assistência social e o seu sistema, que longe de ser único, perde a centralidade para a transferência de renda, sobretudo o PBF, cujo caráter, atualmente, é eventual, focalizado e condicionado, invertendo o que é direito em obrigação¹³.

Outra singularidade desta política refere-se ao caráter não-contributivo, porém seletivo:

¹² De acordo com a Constituição Federal de 1988, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”(Brasil [CF/1988], 2005, atr. 194 apud LOPES, 2012, p.138). Nesse preceito, encontra-se a essência do significado de seguridade social como um conjunto de ações conjugadas, que conformam um sistema de proteção social, garantidor dos direitos atinentes à saúde, à previdência e à assistência social. Este será o conceito de Seguridade Social que iremos considerar neste estudo.

¹³ De acordo com M. M da Silva (2012) as famílias são obrigadas a comprovar a frequência escolar e o acompanhamento de saúde de suas crianças. Medidas estas que, sob a retórica neoliberal e tecnicista, “salvam” o programa [Bolsa Família] do viés assistencialista, comumente associado à “natureza” da assistência social, inclusive nas culturas de outros países da América Latina. Para Pereira (2002), a Assistência Social embora seja uma política desmercadorizante, ela passa a ser avaliada por critérios mercadorizantes, expressos sobretudo na comprovação de pobreza para a concessão de benefícios.

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil [CF/1988], 2005, art. 203 apud Maria L.L. da Silva, 2012, p.141)

Outra especificidade importante diz respeito ao ponto de vista conceitual que se têm sobre esta política. Diferentemente das demais políticas sociais, a Assistência Social foi historicamente¹⁴ associada à filantropia e à ajuda aos pobres e necessidades, firmando-a no imaginário social das pessoas o seu entendimento como uma ação emergencial, descontínua e restrita àqueles em situação de extrema pobreza (OLIVEIRA, 2003). Portanto, não necessitando de tratamento sistemático, planejado, contínuo e com previsibilidade de recursos, o que dificulta a sua concretização enquanto política pública afiançadora de direitos.

Ainda ligado ao âmbito do conceito, Pereira (2012), nos chama atenção para as interpretações contrárias à compreensão da Assistência Social como um direito de cidadania. Sendo considerada por muitos como um antidireito, uma vez que os indivíduos que dela necessitam estão constantemente sujeitos a estigmas, humilhações e a testes vinculados à comprovação da pobreza. Não compreendida como um fenômeno social, com determinantes histórico-estruturais, dotados de relações de causa/efeito organicamente relacionadas a outros fenômenos e processos sociais.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco no campo da proteção social brasileira, representando, em particular, um avanço significativo para a Assistência Social que ganha status de política pública sob primazia e responsabilidade do Estado. A partir de então, a Assistência Social passa a ter aparato legal e possibilidade de romper com visão sobre ela,

¹⁴ Segundo Oliveira (2003), no caso da Assistência Social, essa teve sua existência vinculada à disseminação de crenças e práticas que tradicionalmente marcaram as relações sociais e a herança cultural do país, e cujas influências se estenderam, inclusive, para o modo como as políticas sociais se organizaram no Brasil. Destacamos ainda de acordo com Torres (2002), a atuação das damas de caridade e das senhoras ricas da burguesia, que prestavam assistência aos desvalidos como maneira de praticar o bem e de cumprir com os deveres religiosos de caridade aos pobres, o que demonstra que além do assistencialismo e clientelismo, a Assistência Social teve sua trajetória marcada pelo primeiro damismo e a influência da Igreja Católica. A Legião Brasileira de Assistência, primeira grande e ativa instituição de Assistência Social do país, criada na década de 1940, é um exemplo e marco da presença do primeiro-damismo na gestão de obras assistenciais, consolidando a difusão do clientelismo na promoção de serviços e ações sociais (IAMAMOTO; CARVALHO, 2001).

marcada pelo senso comum, pelo mau uso político que fazem dela e pela fraca presença de referências teóricas e conceituais, que a associam a um ato subjetivo, de motivação moral, estimulado pela caridade e pela boa ação dos bem providos aos desprovidos, já quando exercida pela ação governamental, essa é considerada apenas como uma prática de caráter emergencial, destinada tão somente ao atendimento daqueles que se encontram em situação de extrema pobreza (PEREIRA, 2002).

Dando continuidade ao processo de avanço para a Assistência Social no Brasil, em 1993, criou-se a Lei Orgânica de Assistência Social. A Loas inaugurou um novo momento para a Assistência Social, estabelecendo legitimamente as bases legais para a ruptura com a tradição histórica e cultural que acompanha essa política. Seus princípios e diretrizes focam no atendimento no atendimento de cidadãos e cidadãs em situação de pobreza e vulnerabilidade social, propondo o enfrentamento de problemas sociais de maneira contínua e sistemática, baseada numa visão ampla acerca dos riscos e particularidades que rodeiam os indivíduos, diferente das tradicionais ações assistencialistas de caráter paliativo e emergencial.

Tendo em vista que esta política visa ao atendimento de cidadãos em situação de vulnerabilidade social, a criação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, junto ao processo de descentralização a PNAS traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos, faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração. Dessa maneira, a dimensão territorial ganha destaque.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) pressupõe em suas diretrizes a territorialização, como um dos princípios que compõem os principais mecanismos de sustentação para a organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. A PNAS se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica particular da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações.

Tendo em vista que normalmente essas informações permitem no máximo o reconhecimento por estado brasileiro, e considerando o fato de que o modelo de desigualdade socioterritorial do país se reproduz na dinâmica das cidades, também se faz necessário um

panorama desses territórios, espaços privilegiados de intervenção da política de assistência social.

A perspectiva territorial incorporada pelo SUAS,

(...) representa outra mudança paradigmática de relevância. As ações públicas da área da assistência social devem ser planejadas territorialmente tendo em vista a superação da fragmentação, o alcance da universalidade de cobertura, a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e carecimentos (MDS,2008,p.53).

O uso da territorialidade nas políticas públicas, expressa um esforço significativo de superação da desconcentração, como mero deslocamento do poder ou deslocamento físico-territorial, em detrimento da diretriz legislada a respeito da descentralização, inter-relacionando políticas e território. Conforme nos aponta KOGA (2003, p. 20): “o território é considerado como um dos elementos potenciais para uma nova perspectiva redistributiva possível para orientar políticas públicas”.

Sendo assim, avalia-se que nenhuma das dimensões apontadas acima, a singularidade da política de assistência social em relação às demais políticas sociais e o mapeamento das vulnerabilidades sociais não podem ser analisadas empiricamente sem levarmos em consideração a particularidade dos entes federados, no caso desta dissertação, a singularidade histórico-estrutural do Distrito Federal. Digo isto, pois como se viu, além da descentralização político-administrativa, o reconhecimento do território é um passo básico para a observação, caracterização da população e de suas problemáticas, bem como para avaliação do impacto dos serviços prestados sobre os diferentes níveis dessa população. Cada território demanda uma necessidade, cuja é dotada de caráter mais significativo, dentro da conformação daquele espaço sócio territorial.

(...) territorialização como instrumento fortalecedor da democratização por permitir o conhecimento objetivo das diferenças de acessos (...) é preciso entender o território como um espaço dinâmico de relações onde necessidades e possibilidades se confrontam no cotidiano (Sposati, 2008, p. 1).

Portanto, desdobra-se para as políticas públicas, e em particular para a política de assistência social, a necessidade de compreender as particularidades de cada território, a relação socioespacial presente em cada um deles e incorporar a abordagem territorial na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Para tanto, é

fundamental pensar as “potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e relações de poder” (Koga e Nakano, 2005, p.68).

Considerar o território estar-se-á recuperando a importância da dimensão espacial nas ações de assistência social de enfrentamento da questão social, tão importante para a territorialização cidadã de políticas públicas, relacionando-os a participação e ao controle social.

De acordo com Santos (2008), o espaço é o resultado do desenvolvimento das forças produtivas, das relações de produção e das necessidades de circulação e distribuição. As regiões e os lugares não dispõem de autonomia, porém, sendo funcionais na totalidade espacial, influenciam no desenvolvimento do país; já a urbanização é resultado de tais processos historicamente determinados como localização geográfica seletiva das forças produtivas e das instâncias sociais. O espaço é, portanto, resultado da produção, uma decorrência de sua história, mais precisamente, da história dos processos produtivos impostos ao espaço pela sociedade.

Santos (2008), afirma que o espaço “[...] é uma instância da sociedade, ao mesmo título que a instância econômica e a instância cultural-ideológica”, e ainda, “[...] como instância contém e é contido pelas demais instâncias, assim como cada uma delas o contém e é por ele contida”. Neste sentido, o autor ainda destaca que a economia, o político institucional, o cultural – ideológico, formam um feixe de relações que permite a compreensão de que a essência do espaço é social.

As ações no espaço urbano têm caráter histórico, congregam interesses, estratégias e práticas espaciais que compreendem ideologias e também contradições e conflitos. O dinamismo do espaço urbano é causa e efeito das ações e reações empreendidas nele e com ele e este se apresenta em sua dimensão histórica e social como locus das ações da sociedade.

É partindo desta compreensão que Ramos (1997) nos afirma que para se realizar o estudo das cidades é necessário analisar a estrutura material da sociedade a partir da compreensão do Estado Capitalista. A partir de uma abordagem marxiana, o espaço urbano citadino é visto como um território socialmente determinado pelo local que ocupa na divisão social e hierarquizada do trabalho. Fala-se em cidades industriais, cidades políticas, devido às características da inserção de cada cidade na divisão do trabalho, que se encontra cada dia mais globalizada pela influência exercida pelo capital financeiro (Ibid, 2003).

O solo urbano é tido como um espaço caracterizado pela aglomeração espacial dos meios de produção, bem como pela reprodução social, relacionada ao capital e à força de trabalho. As cidades, por sua vez, encontram-se em relação com o processo ampliado de produção do capital, hoje mundializado. Nesse sentido, o solo urbano atua nas práticas de geração e distribuição de riquezas produzidas tal como um mecanismo de suporte e uma força social produtiva. Esses processos vão incidir sobre as condições de vida em sociedade, a partir das nuances do capital (RAMOS, 2003).

Neste sentido como nos fala Sposati (2000), “(...) é preciso entender o território como um espaço dinâmico de relações onde necessidades e possibilidades se confrontam no cotidiano”. “Território é dinâmica, pois para além da topografia natural, constitui uma “topografia social” decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações com os que vivem em outros territórios. Território não é gueto, apartação, ele é mobilidade. Por isso, discutir medidas de um território é assunto bem mais complexo do que definir sua área com densidade. Implica considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam”.

Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que revelam os significados atribuídos aos diferentes sujeitos. É também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfraquecimento.

Sendo assim, a perspectiva da territorialidade presente na Política Nacional da Assistência Social suscita em nós o interesse de se pensar à questão social levando em consideração a relação socioespacial existente no território.

É, portanto, considerando a importância da compreensão das relações socioespaciais que dão sentido ao espaço urbano e ao território para a busca de alternativas de enfrentamento das desigualdades sociais, ou de forma mais ousada, da questão social que apontamos como necessário considerar as particularidades dos entes federados enquanto executores da política de assistência social. Neste estudo, iremos destacar a singularidade da dinâmica histórico-estrutural do DF no contexto da aplicação da Política de Assistência Social.

No próximo capítulo será apresentada as relações socioespaciais, considerando aspectos da singularidade histórico-estrutural do DF e suas implicações para a política de assistência social e seus desdobramentos para a questão social, o conflito capital/trabalho presente no DF.

De antemão é importante esclarecer que, o entendimento da segregação espacial presente em Brasília, perpassar pelo caráter estrutural considerando categorias como meios de produção e reprodução do capital e da força de trabalho, responsáveis por criar uma dinâmica de hierarquias sociais nos espaços de residência e perpassa também pelo caráter histórico, considerando as principais singularidades da política local, resgatando o processo de correlação de forças e conflitos de classes. É com esse entendimento que se inicia o próximo capítulo.

PARTE 2:

CAPÍTULO 3: O desafio da consolidação da seguridade social: a contrarreforma desarticulando os entes federados no enfrentamento à tradição clientelista e assistencialista das políticas sociais, em particular, da assistência social.

Irá ser analisado neste capítulo como o processo de reestruturação produtiva impactou no sistema executivo da Seguridade Social, em particular, no Distrito Federal no contexto da aplicação da Política de Assistência Social.

Para tanto, este capítulo será subdividido em dois tópicos, em que iremos destacar as singularidades do Distrito Federal importantes de serem analisadas para este trabalho, tanto do ponto de vista histórico, quanto do ponto de vista estrutural.

Do ponto de vista histórico buscou-se caracterizar como se configurou no tempo as principais singularidades socioespacial da política local, resgatando o processo de correlação de forças e disputas de classes no DF, bem como o papel assumido pelo Estado e a organização dos movimentos sociais. No que se refere ao aspecto estrutural iremos destacar como as características da reestruturação produtiva rebateu sobre o Distrito Federal que possui uma força de trabalho assentado no “setor serviço”, considerando o perfil de um território definido segundo a lógica do Estado Capitalista Monopolista dos anos 1950 do século passado.

3.1 O Distrito Federal do ponto de vista histórico: uma Cidade de Exceção ou Cidade-Política¹⁵ na trajetória entre os entes federados.

A fundação de Brasília tem raízes na própria concepção da cidade, visto que esta foi planejada para desempenhar exclusivamente funções de natureza político-administrativa, ou seja, seu objetivo expresso era de tornar-se a sede do aparelho político-administrativo nacional, como assim foi feito. Diferentemente das demais unidades da federação, o Distrito Federal não nasceu da lenta emergência de um mercado econômico, a partir de uma base populacional determinada, mas sim para atender aos interesses políticos e econômicos da classe burguesa, de promover a interiorização do capitalismo (será mais bem abordado no segundo tópico), como também de afastar o poder, o cenário político, das massas de trabalhadores e dos conflitos de classes. A fala de Gouvêa (entrevistado perfil 2) ratifica o que foi dito:

porque Brasília, entre outras questões, foi construída para afastar o povo do Palácio do Cadete, no Rio de Janeiro. O Palácio do Cadete em quinze minutos, você punha um milhão de pessoas dentro dele [...] Brasília foi feita pelos civis para afastar o povo do poder. E as cidades satélites colocadas a trinta, quarenta quilômetros de distância com essa finalidade [...].

No entanto, essa real intenção apresentava-se para a população de maneira camuflada. A classe burguesa, fortalecida pela atuação dos políticos da época, destaca-se o presidente da República, Juscelino Kubitschek, perpetuavam a ideologia de que mais do que uma capital, estava-se construindo a “capital da esperança”, dando a ilusão de que as coisas iriam mudar realmente e melhorar com a construção de Brasília (GOUVÊA, 2010).

A partir dessa ideologia (nada mais do que estratégia da classe burguesa para se manter hegemônica no poder) que se propagou por todo o Brasil, podemos dizer que se chegou bem próximo do que Mota (1995), chamou de consentimento ativo das classes, imperativo aos interesses do capital. Digo isto, pois, houve um intenso processo de migração, com uma taxa de 193,88% ao ano, para construir a nova capital do Brasil. Todos que

¹⁵ Brasília foi criada pela vontade política de um soberano, o presidente Juscelino Kubitschek. Ela não nasceu da lenta emergência de um mercado econômico, a partir de uma base populacional determinada. Ao contrário, Brasília se inscreve na tradição oriental das ‘cidades-fortalezas’, geralmente distantes da costa marítima ou das fronteiras, para servir de base física ao poder nacional através da centralização das instituições políticas e representativas do país. Nesse sentido, Brasília é uma cidade oriental, uma ‘cidade política’ (SCHIMIDT, 1991, p. 22).

chegavam ao Distrito Federal, em especial, os candangos¹⁶ vinham com a esperança de se conseguir melhores condições de vida, que não encontravam em suas cidades de origem.

Contudo, desde antes de sua inauguração, a verdadeira intenção da classe hegemônica burguesa, já era possível de se notar devido à lógica da segregação socioespacial que vinha se configurando neste território. De acordo com Ramos (1997), a construção do Plano Piloto tinha a intenção de abrigar os funcionários mais graduados do governo (técnicos graduados e políticos), e as cidades-satélites, de padrão inferior, de servir de moradia para o restante da população, ficando patente, desde o início, a política discriminatória e a segregação socioespacial, onde a classe média alta tende a ocupar espaços valorizados, ao contrário da classe subalterna, a qual só lhe resta à moradia precarizada, o que gera as desigualdades sociais. Provocando assim, a separação dos grupos sociais e de classes sociais, em que uns tinham além de melhores salários, condições superiores de moradia (equipadas com serviços públicos) do que outras.

De acordo com Paviani (2010),

Concentram no Plano Piloto, o poder e a administração, os melhores postos de trabalho (e, logicamente os mais altos salários e rendas), as áreas de mansões e de apartamentos duplex e tríplices; desconcentram, em direção às cidades-satélites, as “habitações de baixo custo” (sempre estimuladas com mutirões), e, com elas, os empobrecidos moradores, geralmente favelados, referidos como “população de baixa renda (PAVIANI, 2010, p. 67).

Diferentemente das demais metrópoles que foram agregando bairros, suburbios, conurbando-se com municípios vizinhos, Brasília constituiu-se em uma cidade polinucleada, onde se planejou o espaçamento entre os núcleos.

Paviani (2010), fala em periferização/segregação planejada, pois os órgãos de planejamento efetivaram intencionalmente a pontualização da cidade, sob o discurso de preservação do Plano Piloto, sobretudo da bacia do lago Paranoá, que deveria ser preservado da poluição. O Estado com um discurso pretensamente ambientalista subdividiu o DF em enormes contingentes populacionais, periferizados por mecanismos de uso da terra, de malabarismo do mercado imobiliário e de uma inesgotável capacidade do Estado em alocar equipamentos e infra-estruturas, atendendo aos clamores por serviços.

¹⁶ "Candango" é o termo dado aos trabalhadores que imigravam à futura capital (Brasília) para sua construção.

Vê-se a seguir que o Estado foi um grande facilitador para que essa lógica da segregação socioespacial se concretizasse no Distrito Federal, seja tendo o controle da força de trabalho e assim limitando o seu poder de mobilização e reivindicação e garantindo a esses péssimas condições de trabalho; seja contribuindo para o afastamento da classe subalterna para cidades-satélites sem infraestrutura; seja provocando a valorização das terras urbanas e valorizando o mercado imobiliário; seja favorecendo/compactuando a prática de ações paternalistas e clientelistas por parte dos governantes que atuaram neste território. “O Estado no Distrito Federal tem agido como agente da ideologia dominante, pois ao exercer o controle do espaço, valorizando-o, favorece economicamente a apropriação das classes dominantes” (GOUVÊA, 2010, p.86).

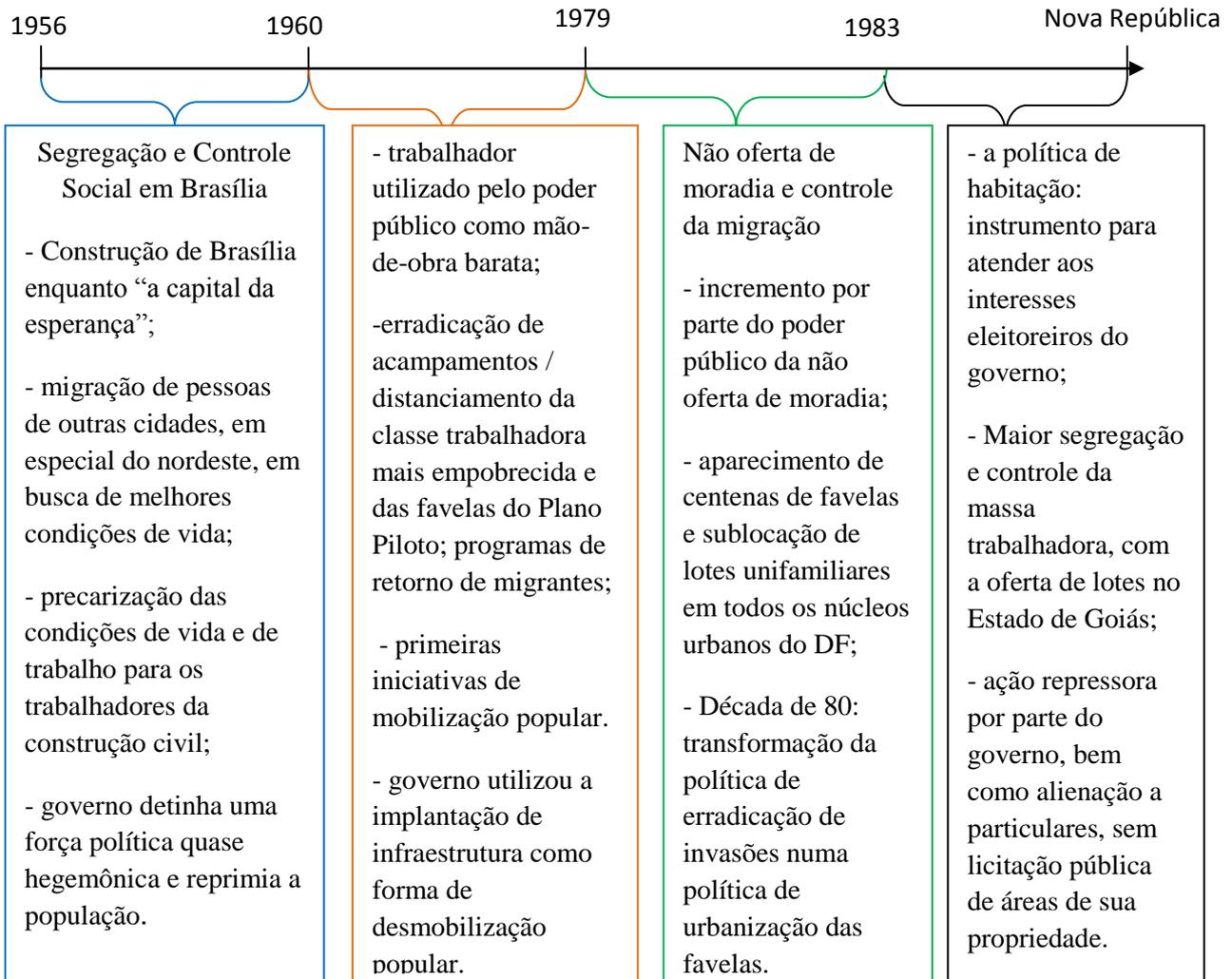
O Estado no Distrito Federal foi o grande detentor de todo monopólio de terras, bem como do poder econômico, político e administrativo. Contudo, utilizou-os a seu favor, ou melhor, da classe burguesa, pois o mesmo ao ter a primazia da propriedade fundiária, deixou está por mais de duas décadas ser valorizada e as entregou ao mercado imobiliário, ao invés, de promover a distribuição da terra de forma democrática, atendendo aos interesses das classes mais desfavorecidas e assim romper com a segregação socioespacial e evitar as desigualdades sociais provenientes da mesma.

Na visão de Bicalho (2010), a ação do Estado no DF apresenta-se da seguinte forma: um caráter negociador e conciliador no período populista (1960-1964), arbitrário e repressivo na fase autoritária (1964-1985), onde o Congresso não refletia uma composição de interesse de base popular o que acentua a relação de distância do Estado e os cidadãos. Ousamos em dizer que da nova república até os dias de hoje, apesar dos avanços como a criação da Lei Orgânica do DF, a garantia do direito ao voto e a melhoria (apesar de ainda insuficiente) das condições de vida nas cidades satélites, com a inserção de equipamentos públicos, o Estado ainda precisa avançar quanto ao caráter paternalista e clientelista presente na sua ação e ao tratamento da questão social por meio de ações assistencialistas. O Distrito Federal é governado por políticos eleitos que representam o rural e o arcaico, o paternalismo e o nepotismo, os negócios realizados com o emprego do erário público, a corrupção nos cargos legislativos, executivos e judiciários.

A partir da linha cronológica apresentada logo abaixo, iremos tecer mais algumas considerações importantes sobre a atuação do Estado no DF, bem como a formação e

organização da classe trabalhadora e seu poder de resistência frente às investidas do capital para promoção da segregação socioespacial neste território.

QUADRO CRONOLÓGICO



Fonte: criação própria. As informações presentes neste quadro são baseados no estudo de Gouvêa (2010).

A partir do quadro acima vemos que o período de 1956 a 1960 marcado pela construção da nova capital federal, Brasília. O Estado já atuava de forma autoritária e repressiva sobre a força de trabalho, a partir do controle que exercia sobre esses.

Os trabalhadores nessa época moravam em precários barracos, improvisados como alojamento coletivo, comiam mal, ganhavam pouco e ainda eram comuns casos de trabalhadores mortos nas “viradas” ou pela famigerada Guarda Especial de Brasília (GEB) que se encarregava da repressão social (BICALHO DE SOUSA, 1983, p.34).

Este maior controle do Estado sobre a força de trabalho, no caso, os que trabalhavam na construção se civil, era garantido pela imobilização da força de trabalho através do acampamento. De acordo com Ribeiro (2010), o acampamento como uma forma de moradia contribui para uma maior exploração da força de trabalho, visto que o operário tem quase a totalidade do seu cotidiano subordinado aos interesses da esfera da produção. Sem falar que as despesas com construção de acampamentos são assumidas pelo Estado, não tendo assim, os capitalistas individuais, representados pelas diversas empresas de construção, que arcar com esses gastos.

De acordo com Paviani (2003), já neste início, se via a intenção do Estado, a partir da segregação socioespacial, provocar além das desigualdades sociais, a separação dos grupos sociais, Essa separação entre grupos, por sua vez, se materializa na ocupação desigual do território urbano, onde as diferenças socioeconômicas e ambientais passam a se destacar na paisagem urbana e a ter por endereço as áreas segregadas.

Apesar de um Estado autoritário e repressor, Jaccoud (2010), afirma que o processo ascendente de participação e organização popular esteve presente em Brasília desde sua constituição, em 1960. A população de Brasília, principalmente, os candangos, moradores das cidades-satélites, na década de 1960, já se organizavam em movimentos. Estes reivindicavam sua participação no desenvolvimento da política de remoção de invasões, além de boas condições de moradias nas cidades-satélites, regularização dos lotes e acesso a serviços públicos urbanos.

As primeiras mobilizações populares em Brasília giravam em torno de quatro grandes temas que segundo Jaccoud (2010) foram catalisadores das lutas sociais do período. São eles: à questão da moradia, as reivindicações trabalhistas e as lutas sociopolíticas de caráter mais geral, como por exemplo, as Diretas Já, movimento contra a ditadura militar, na década de 1980.

As reivindicações trabalhistas também estiveram presente na história de Brasília desde o seu surgimento na década de 1960. O seu surgimento, de acordo com Jaccoud (2010), tem forte ligação com a questão habitacional, pois a luta por moradia se dava pelas categorias profissionais. Estes já neste início foram fortalecidos com a criação de novas entidades e o recrudescimento de reivindicações trabalhistas.

Destacam-se a Associação dos Servidores da Novacap - ASN (reclassificação, estabilidade, aumento salarial), o Sindicato dos

Trabalhadores da Indústria da Construção e do Mobiliário- STICMB (pelo pagamento do novo-salário mínimo e melhoria da alimentação, havendo em janeiro conflitos em canteiros de obra de várias empresas) e, ainda movimentações dos motoristas de ônibus, dos bancários, professores e comerciários (JACCOUD, 2010, 175).

É importante ressaltar que Brasília desde a década de 1960 foi também palco de reivindicações de cunho nacional. Temos como exemplo a ampla mobilização em setembro de 1961, em defesa da democracia e da legalidade constitucional em função da crise aberta com a renúncia do presidente Jânio Quadros. Lideranças sindicais locais em conjunto com o movimento sindical e popular de âmbito nacional convocaram uma assembleia de todas as categorias para obter a formação de um governo democrático e nacionalista, que realizasse reformas de base.

As lutas populares travadas nos primeiros anos de vida de Brasília tem como marca a busca maior por igualdade social e também maior democratização do Estado e do sistema político. No entanto, com o golpe militar de 1964, uma forte repressão recaiu sobre as organizações sindicais e populares no Distrito Federal, silenciando-os até o final da década de 1970.

Na década de 1960 a 1979, Gouvêa (2010) nos revela que com o fim das obras para a construção de Brasília cria-se o impasse do que fazer com aquele trabalhador que foi usado como mão-de-obra barata pelo Estado. A estratégia utilizada por este foi à criação de programas de retorno de migrante, compelindo os candangos a deixarem a cidade ou o afastamento do candango e suas família para localidades distantes do Plano Piloto, entre doze e cinquenta quilômetros que originaram as cidades satélites.

O discurso utilizado pelo Estado na época para justificar a transferência de favelados era de que eles “moravam da maneira mais precária: barracões de madeira velha, de lata, de folhas de zinco, de sacos de cimento. Não havia fossas; nem água. Promiscuidade e falta de higiene. No entanto, Paviani (2010), nos revela a verdadeira intenção do Estado, que nas palavras do autor não passavam de ações paternalistas e que na verdade o “bem-estar” dos transferidos favorecia, isto sim, a concretização da “ideologia” de Brasília como imagem da integração nacional e que, portanto não poderia reproduzir as “mazelas” presentes nas demais cidades. Portanto, a “erradicação das favelas” deixa de atingir o objetivo de promoção humana, e constitui-se em mais uma tentativa de mudança dos pobres de lugar, ou melhor, de afastamento dos mesmos do poder central.

Tem-se, pois como diz Gouvêa (2010) o agravamento da questão social, pois os candangos viram-se agora afastados do seu local de trabalho ou desempregados. Muitas famílias tiveram uma significativa redução em suas rendas, em razão da distância do novo núcleo em relação ao centro de empregos (na época, o Plano Piloto) e principalmente em face do custo do transporte, que praticamente impediu a participação dos filhos menores e da mulher na composição da renda familiar, ficando esta basicamente apoiada nos poucos ganhos do chefe da família, percebidos, geralmente, como operário da construção civil. “As mulheres, em sua grande maioria, ficaram impedidas de desenvolver suas atividades, como por exemplo, as lavadeiras (uma das profissões mais praticadas pelas pessoas da antiga Vila), que se viram impossibilitadas de trabalhar, pois Ceilândia, nos primeiros tempos, não dispunha de água” (GOUVÊA, 2010, p. 92). Gouvêa (entrevistado perfil 2) ratifica sua fala ao dizer:

então a mulher[...] antigamente elas lavavam roupas aqui no plano piloto. A vila do IAPI ficava ao lado do plano. Quando botou pra Ceilândia, lá não tinha água. Era caminhão pipa. Perdeu o emprego de lavadeira. O marido, quando não tinha um caminhão de obra pra ir trabalharm ele tinha que pagar o transporte mais caro pra ir, que representava 40% do trabalho dele.

Além da redução na renda familiar, as cidades-satélites eram marcadas pela inexistência de equipamentos urbanos e comunitários, o que acentuava ainda mais os problemas sociais dos que lá moravam, sua dependência em relação ao Plano Piloto ou ao Núcleo Bandeirante, mais dotados de serviços, comércio e atividades capazes de oferecer emprego e a segregação dos grupos sociais, sem falar no maior controle social desta população por parte do Estado, visto a distância que as separa do Plano Piloto.

É importante destacar, que o controle do Estado sobre a população, não se deu apenas por causa do desenho urbano e à localização das cidades. De acordo com Gouvêa (2010) as formas de alienação das moradias e lotes, acabaram servindo como elemento de controle social por parte do Estado, pois deslumbrados com a ideia da casa própria, muitos candangos se deslocaram para regiões mais distantes, sem pensar se lá teriam acesso aos equipamentos públicos e novos postos de trabalho.

Com a ditadura militar passou a ser desenvolvido no DF uma política de controle de migração por parte do Estado. Política essa que foi incrementada nas décadas de 1979 à 1983, pois acreditava-se que dessa forma o fluxo migratório para Brasília diminuiria, o que na realidade não ocorreu (GOUVÊA, 2010). De acordo com Gouvêa (entrevistado perfil 2),

teve um governo militar que entendeu que esse negócio de ficar fazendo cidade satélite aqui estava criando uma migração para o DF. Ele resolveu não ofertar nenhuma casa [...] aí o Plano Piloto encheu de favelas. Porque a migração não estava ligada com a oferta aqui e sim com problemas de seca no nordeste, o pessoal vinha pra cá [...] eu fiz uma pesquisa. A oferta de casa significava o quarto ponto que justificava que a pessoa migrasse pra cá. O primeiro era a falta de emprego mesmo. O segundo era saúde, o terceiro educação, quarto, moradia.

De acordo com Gouvêa (2010), a migração estava muito mais ligada às próprias condições de penúria no campo e carência de serviços urbanos e comunitários nas regiões de origem dos migrantes do que a oferta de moradia em Brasília. Apesar das deficiências dos serviços de saúde e educação prestados em Brasília, estes eram superiores aos prestados na maioria das regiões brasileiras.

Como consequência dessa política de controle de migração e de não oferta de habitações o que se teve no DF foi um acentuado agravamento da segregação socioespacial com o aparecimento de centenas de favelas e a sublocação de lotes unifamiliares em todos os núcleos urbanos do DF. Mais uma vez o Estado contribuindo pra segregação socioespacial no DF.

Na década de 1980, com a nova república tendo em vista as eleições que se aproximavam e o processo de “abertura política” com a perspectiva do fim da ditadura e a redemocratização do país vemos que o Estado modifica sua forma de agir. Como fala Gouvêa (2010):

observa-se todavia, que o Estado é aparentemente contraditório em sua ação, não agindo independentemente da conjuntura sociopolítica. Assim, vê-se que, dependendo do jogo de forças políticas e econômicas em momentos pré-eleitorais, quando existe, a curto prazo, a perspectiva de mobilização popular, ação governamental se dá no sentido de fazer concessões, mesmo que elas ocorram em direção oposta à linha política seguida até aquele momento. São comuns, por exemplo, às vésperas de eleições, a fixação de favelas em áreas de extrema valorização ou, ainda, a implantação de equipamentos urbanos comunitários e a construção de moradias, com a finalidade precípua de fazer “concessões” para se manter no poder (GOUVÊA, 2010, 87-88).

O governo Roriz (1988-1989) é um exemplo claro do que se está falando. Este visando criar bases eleitorais para sua candidatura, atendeu as reivindicações, como o assentamento de favelas no Plano Piloto, ações até aquele momento colocadas como impossíveis pelo próprio governo.

Isso revela, como já abordado em capítulos anteriores que não se pode conceber o Estado com uma linha de conduta inflexível, ligada a uma única classe social. É preciso entender o relacionamento do Estado com a sociedade civil e os mecanismos que estabelecem os limites da ação estatal. Tais limites, por sua vez, estão relacionados com a conjuntura socioeconômico-política, oscilante, dependendo do grau de organização das classes envolvidas.

O governo que ao longo dos 29 anos (1956-1985) pautou-se pela produção de moradias de baixa qualidade para viabilizar interesses eleitoreiros, segregando a massa operária nas periferias distantes e desenvolvendo o controle do solo urbano, passa agora a agir de maneira oposta, ao promover a urbanização de favelas, apesar de haver defasagem entre o que era ofertado pelo poder público e as necessidades habitacionais da população. Importante frisar que essa modificação na estratégia de ação na área de habitação foi de acordo com o jogo de forças políticas e a ação dos movimentos populares.

Nos anos de 1994-1999, a oposição, de base esquerdista, através do Partido dos Trabalhadores, na pessoa do Cristóvam, chega ao poder no Distrito Federal, tenta-se mudar um pouco a lógica que até então predominava, do uso do espaço e das políticas habitacionais por parte do modo de produção capitalista para promover a segregação social. Nas palavras de Gouvêa (entrevistado perfil 2),

o governo do PT teve uma coisa bastante interessante, que ele não trabalhou com essa ideia de fazer novas cidades satélites, segregar a população de baixa renda. Ele passou a adotar uma tese que a gente defendia a muitos anos, que era de qualificar as cidades existentes [...] o slogan do governo dela era Mais Cidade, Menos satélite[...] A ideia que o PT tinha era de fazer cada cidade satélite virar um plano piloto, com a mesma qualidade em termos de equipamentos urbanos. Muito melhor em termos de água, luz, esgoto, telefone, rede de internet. Então a ideia era essa, você dotar as cidades satélites, elas terem uma qualidade urbana, social, do ponto de vista dos equipamentos sociais, os equipamentos urbanos, comunitário, hospitais, Centro de Desenvolvimento Social. Um equipamento super importante, que qualifica a mão de obra. Um equipamento chave para o desenvolvimento social.

No entanto, o entrevistado revela que o governo do Cristóvam não teve o sucesso que se esperava, devido a má administração do mesmo, que priorizou a gestão do governo apenas em um setor social, a educação. Ao invés de investir em todas as políticas sociais como saúde, esporte e principalmente habitação que é a principal problemática no Distrito Federal. Nas palavras de Gouvea (entrevistado perfil 2),

O Cristovão não sabe administrar. Ele demorava para decidir, anos, assim, a decisão que ele tinha que tomar em dias. E ele entendeu que a habitação era a política do Roriz, então ele não ia trabalhar com a habitação, ele ia trabalhar com a educação. Então botou todo o esforço dele na educação e zero na habitação. O que foi um equívoco. E não sou eu que estou dizendo. O país disse pra ele. Ele se candidatou a presidente com essa proposta [...] ele teve 2% dos votos. O Brasil entendeu que não existe isso, você priorizar só um setor. Você tem que ter saúde, moradia e não só educação.

Novamente o Roriz assumiu o governo (1999-2003-2006). No entanto, o mesmo não fez as ofertas gigantescas de moradia como ele havia feito no governo anterior. Contudo, problemas como corrupção, ofertas de moradia, agora compatível com a possibilidade de oferta de equipamentos sociais, mas numa perspectiva eleitoreira e paternalistas continuaram sendo marca do seu governo. A utilização da máquina pública em favor do atendimento dos interesses das classes dirigentes, no classe a elite burguesa, foi mantida pelo governo do Arruda (2007-2010). De acordo com o entrevistado (intelectual orgânico – singularidade), Arruda sabe muito a respeito da questão urbano no DF, sabe o que precisa ser feito, mas ele se mostrou absolutamente corrupto. Como revela Gouvêa (entrevistado perfil 2),

A vida política de Arruda foi tumultuada pela renúncia, em 2001, após escândalo de adulteração do painel de votação do Senado, quando atuou ao lado de Antonio Carlos Magalhães e, em 2010, pela descoberta de um grande esquema de corrupção no governo do Distrito Federal, conhecido como mensalão do DEM. No decurso das investigações, Arruda foi preso preventivamente, tornando-se o primeiro governador do Brasil a ser encarcerado durante o mandato. Ele foi afastado do governo, por ordem da Justiça brasileira, e ficou preso de 11 de fevereiro a 12 de abril de 2010 na carceragem da Polícia Federal em Brasília. No dia 16 de março de 2010 teve seu mandato cassado pelo TRE do Distrito Federal por infidelidade partidária.

Até agora, viu-se que o planejamento urbano e particularmente a habitação em Brasília foram utilizados de forma ideológica e política para segregar e controlar população. “O Estado no Distrito Federal tem agido como agente da ideologia dominante, pois ao exercer o controle social do espaço, valorizando-o, favorece economicamente a apropriação das classes dominantes” (GOUVÊA, 2010, p. 86). Onde as forças que agem no sentido de periferizar, com sucessivas limpezas de acampamentos e de favelas do Plano Piloto, são as mesmas que atuam no sentido de concentrar, elitizando o centro (PAVIANI, 2010).

Outra característica que merece destaque no âmbito histórico, pois segundo Paviani (2010), dela resultam equívocos e prejuízos irreversíveis é o não exercício do voto, ou melhor,

a não-eleição de governantes e legisladores por parte de seus habitantes, por quase vinte e sete anos. Na verdade isso se deve, a configuração geopolítica que presidiu sua concepção e implantação.

O Estado da geopolítica encontrou em Brasília sua capital ideal, a capital que lhe permite com mais facilidades pressionar o Congresso, impor leis e atos institucionais, evitar pressões populares no sentido de aprovar (ou recusar) leis, de manifestar-se frente a decisões do Judiciário ou do Executivo, etc. É a capital do isolamento dos governantes, da segurança nacional entendida como segurança do Estado forte e autoritário (VESENTINI, 1986, p.139).

Vê-se assim que a população do Distrito Federal teve sua cidadania negada duplamente. Isso se relaciona como vimos na citação acima, principalmente a razões ligadas a segurança nacional, pois um dos objetivos com a construção de Brasília era afastar o poder central das massas populares e da pressão exercida pela mesma.

Fala-se em negação da cidadania no DF, pois, como revela Paviani (2010), de um lado tinha-se as administrações regionais que representavam o poder central ou do governador nomeado pelo presidente da República (ainda hoje, quem escolhe os administradores regionais é o governador e não o povo), onde os anseios populares ficam em segundo plano e quando atendidos se sobressaiam as ações paternalísticas, como por exemplo, a ampla concessão de terras no governo do Roriz, na década de 1990, iniciativa de total cunho eleitoral (PAVIANI, 2010, 106); de outro lado, forte poder de polícia conferido aos órgãos de segurança que impedia (impede) comícios, passeatas e manifestações públicas fora de sítios circunscritos e predeterminados.

As regiões administrativas¹⁷ foram estrategicamente criadas de 12 a 43 km do Plano Piloto para justamente dificultar a mobilização, organização, protestos e o deslocamento da ampla massa popular e de trabalhadores para Plano Piloto para reivindicar seus direitos. Segundo, Jaccoud (2010), a imagem que se faz de Brasília é confundida com o próprio exercício autoritário do poder que exclui e reprime a manifestação das classes trabalhadoras, em Brasília, apagando sua história, negando suas lutas e abafando suas mobilizações. Vê-se

¹⁷ Essas se constituem em órgãos de direção superior responsáveis pela execução regionalizada das atividades da Administração Direta do governo do DF e pela administração de obras. A cada RA's corresponde uma Administração Regional, à qual cabe representar o GDF e promover a coordenação dos serviços com interesse público local. Essa regionalização objetiva a execução das várias funções governamentais, como forma de melhor integrar e harmonizar as ações do governo como um todo. Os administradores regionais representam em suas respectivas jurisdições, o governo do DF, quanto aos aspectos administrativos, políticos e sociais.

aqui, mais uma vez, que a segregação socioespacial do DF não aconteceu por acaso e sem intenção política da alta burguesia detentora do poder.

Essa realidade faz com que os habitantes do DF não tivessem e ainda não tenham a garantia de escolher seus representantes locais, de suas regiões através do voto. Conquistar a cidadania segundo PAVIANI (2010), no DF, perpassa pela escolha por parte da população do Distrito Federal, não só de seu governante e deputados, mas também de seus representantes mais diretos, no caso, os Administradores regionais. Só assim a população, terá voz, acesso ao poder e influirá nas decisões que lhe afetam a vida e o cotidiano. No entanto, é preciso que se rompa com a prática de nomeação por confiança. A fala do entrevistado (intelectual orgânico – singularidade) vai de encontro ao que Paviani nos fala, mas ele destaca uma outra questão como poderemos ver logo abaixo:

Dentro de uma perspectiva democrática, a população tem que escolher seus governantes e seus administradores [...] não é democrático uma cidade ter dois milhões de pessoas e ter seu governante escolhido pelo presidente, enquanto qualquer cidade de três mil habitantes, quatro mil habitantes, tem seu prefeito [...] Do ponto de vista da perspectiva democrática é preciso que se tenha eleição, que a população escolha seus representantes [...] você não pode condenar grandes massas populares a ter seu governante sem ter eleição [...] mas é preciso também que a população seja mais esclarecida para escolher bem seus governantes.

A não escolha democrática de seus representantes locais (Administradores das Regiões Administrativas) por parte da população gera um grande empecilho para o exercício do controle social por parte da população, o que contribui para formas tecnocráticas de ações planejadas que marcam a gestão urbana regional do DF, onde se sobressaem a relação desigual entre centro-periferia de dominação-dependência.

Paviani (2010), revela a necessidade de substituir essa postura por uma gestão mais democrática que se ausculte canais representativos da sociedade, sobretudo os das cidades-satélites, em que a participação coletiva esteja garantida naquilo que é socialmente gerado, o espaço metropolitano de Brasília.

Assegurar o desenvolvimento e a continuidade de um processo planejado de desenvolvimento implica não só em promover o acesso popular à informação, mas principalmente na contribuição da sociedade aos processos de decisão. A participação das comunidades locais no processo de planejamento confere, além da complementação à racionalidade técnica, a transferência política. Mas, o engajamento das comunidades somente será realizado se elas e seus representantes legais forem co-participantes nos processos de

elaboração técnica sobre o uso e ocupação do solo a produção e distribuição dos equipamentos e dos serviços urbanos (GONZÁLES, 2010).

O objetivo da participação da comunidade é a construção conjunta de decisões que dizem respeito à sua qualidade de vida. O processo de planejamento, com essa forma de participação garante e objetiva a pressão das comunidades e sua fiscalização sobre os processos legislativos e executivos locais. E ela somente será válida quando for um processo partilhado de decisões progressivas que evoluam desde a formulação das questões locais até as propostas de ação e as posteriores ações de monitoramento (GONZÁLES, 2010).

Na atual conjuntura, a posse do novo governador vem sendo aguardada, e espera-se que inovações quanto a escolha por parte da população de seus representantes regionais, bem como o fortalecimento dos espaços de participação popular e mais efetivo exercício do controle social por parte da população venham a acontecer. Digo isso, pois a maneira como realizou sua campanha política o mesmo se destacou ao apresentar uma proposta de governo construída junto a população, ouvindo todas as regiões do Distrito Federal e as problemáticas diferenciadas que atinge a cada uma delas.

Outra particularidade histórico, do Distrito Federal segundo a CF 1988, art. é que o mesmo possui *competência legislativa tanto de estado como de município*. Isso na prática significa que o DF possui dupla competência tributária, ou seja, acumula competências tributárias pertinentes aos estados e municípios. Pois de acordo com o artigo 147 da CF 1988, cabe ao DF os impostos municipais, assim como cabe à União os impostos estaduais quando o território não for dividido em municípios (MELO, 2011).

De acordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF, 1993, p.53), artigo 127 – Ao Distrito Federal competem, cumulativamente, os impostos reservados aos Estados e Municípios nos termos dos arts. 155 e 156 da Constituição Federal”. Os artigos 155 e 156 da CF de 1988 se referem aos tributos de competência estadual e municipal, respectivamente (MELO, 2011, p. 50).

O DF também conta com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), previsto no artigo 21, inciso XIV da CF de 1988, sendo obrigação da União prestar assistência financeira ao DF na execução de serviços públicos e organizar e manter polícia civil, militar e corpo de bombeiros. O aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF, a partir de 2003 é de dois bilhões e novecentos milhões de reais, destinado anualmente e exclusivamente ao GDF, para às políticas de saúde, educação e segurança pública.

Na visão do Faleiros (intelectual orgânico – assistência social) o fato do Distrito Federal possuir competências legislativas tanto de Estado como Município é algo facilitador, justamente porque no DF, “você tem o fundo de participação dos municípios, tem o Fundo de participação dos Estados e tem ainda a ajuda do governo federal para educação, segurança e saúde, quer dizer, as políticas são financiadas pelo governo federal”.

Isso representa no que diz respeito ao financiamento das políticas sociais um fundo público consideravelmente maior, se comparado aos demais estados e municípios da federação, já que além de captar recurso financeiro do tesouro do DF, este mesmo recebe repasse direto de verba da União, privilégio deste por ser a sede do poder público federal.

Outra questão importante a ser discutida do ponto de vista histórico é que com a criação de Brasília, o Estado não só criou o Distrito Federal como também o entorno. A configuração espacial do território constitui um espaço urbano com complexidade metropolitana por suas funções e processos, que extrapolam as fronteiras do quadrilátero, assumindo a forma de região metropolitana.

Esta configuração tem rebatimentos sobre o mercado de trabalho e as políticas sociais existentes no DF como será analisado no aspecto estrutural. Tal situação tem suscitado entre os intelectuais orgânicos, dentre eles, Paviani, o debate acerca da ampliação do quadrilátero do DF e a necessidade de se pensar de forma integrada e gestão compartilhada entre o DF e municípios de Goiás e Minas para pensar em ações voltadas para oferta de emprego e serviços públicos de modo que o DF não seja saturado e chegue ao caos.

Entende-se que trabalhar o território do Distrito Federal, excluindo a dinâmica do Entorno é um impasse para a materialização de políticas sociais, em particular de assistência social, bem como para o enfrentamento das desigualdades sociais presentes neste território. Então, como sugere Vasconcelos (2010), é importante que se supere a visão das regiões administrativas (não as desconsiderando) para entender a lógica que desafia a gestão da política de assistência social no DF. O desafio posto é trabalhar o DF não de forma isolada, mas numa dinâmica de todo o DF.

De acordo com Vasconcelos (2010),

A relação cotidiana estreita e intensa dessa população residente nos municípios goianos adjacentes ao DF com a área central da cidade evidencia a necessidade de considerar no planejamento da cidade e nos estudos de cenários não somente a cidade idealizada pelos arquitetos Lucio Costa e Oscar Niemeyer, mas toda a área que aqui denominamos Área Metropolitana de Brasília (AMB) (VASCONCELOS, 2010, p.399)

Considerar a Área Metropolitana de Brasília no que diz respeito ao planejamento das políticas econômicas e sociais no DF mostra-se relevante, pois no estudo de Vasconcelos (2010), cujo objetivo foi construir cenários demográficos para os próximos cinquenta anos, até o centenário da capital federal inferiu-se que a população da AMB tende a diminuir, em 2045 chegar-se-á a uma população total de 4,36 milhões de habitantes. A partir daí a população começa a diminuir, chegando em 2060 a 4,22 milhões e apresentar novas problemáticas como o processo de envelhecimento que trata novas demandas principalmente quanto à saúde e a seguridade social.

Contudo, nos próximos vinte anos, a estimativa é de que a população da AMB continuará a crescer e novas demandas quanto moradia, emprego, serviços públicos (transporte; saúde, assistência social, etc) irão surgir e se não pensarmos numa gestão compartilhada entre os membros da AMB para buscar soluções para as problemática que se apresentam hoje, o DF será o mais prejudicado e afetado pois indicadores quanto criminalidade, violência, pobreza, etc, poderão atingir patamares irreversíveis.

Em 1998, criou-se, por parte do Ministério da Integração a Região Integrada do Distrito Federal e Entorno (RIDE)¹⁸, reconhecendo a necessidade de uma política especial para territórios com singularidades especiais. A RIDE destina-se à articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal. As atividades a serem desenvolvidas na RIDE são coordenadas pelo Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno (COARIDE).

A RIDE constitui-se em uma região administrativa composta por três estados (DF, GO e MG) e 22 municípios, para realizar o planejamento conjunto de serviços públicos comuns a esses entes, em especial em infraestrutura e geração de empregos e assim enfraquecer a forte dependências destes municípios sobre o DF. A lei autoriza ainda a criação de um Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal para tratar, mediante convênio e guardadas as competências constitucionais de cada ente, normas e critérios para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos.

¹⁸ A RIDE é constituída pelo Distrito Federal, pelos Municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unaí e Buritis, no Estado de Minas Gerais.

Consideram-se de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, aos Estados de Goiás e de Minas Gerais e aos Municípios que a integram, relacionados com as seguintes áreas:

I - infraestrutura;

II - geração de empregos e capacitação profissional;

III - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;

IV - uso, parcelamento e ocupação do solo;

V - transportes e sistema viário;

VI - proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental;

VII - aproveitamento de recursos hídricos e minerais;

VIII - saúde e **assistência social**;

IX - educação e cultura;

X - produção agropecuária e abastecimento alimentar;

XI - habitação popular;

XII - serviços de telecomunicação;

XIII - turismo; e

XIV - segurança pública.

No entanto, algumas pesquisas nos revelam a ineficiência da RIDE em cumprir com seu objetivo quanto a articulação e cooperação entre os entes federados (que a compõem junto com a União) por meio de uma operação transversal entre diversos setoriais. Nossa fonte de pesquisa é o Relatório de Pesquisa produzido pelo IBEA (2013) que nos traz a visão de atores e agentes¹⁹ sobre a gestão da dinâmica metropolitana da RIDE. Vamos apontar então algumas dificuldades na gestão da RIDE apresentadas por estes atores, são elas:

- O funcionamento da RIDE é insatisfatório no ponto de vista da gestão

- Inoperância da COARIDE, sendo esta uma instância subutilizada. Instrumento ineficaz de planejamento e gestão;

¹⁹ A seleção dos entrevistados foi feita em consideração aos órgãos que têm a atribuição formal de tratar da RIDE nos Estado de Goiás, Distrito Federal e da União. Foram entrevistados os gestores desses órgãos pretendendo aferir a visão do institucional sobre a Gestão da RIDE/DF e Entorno e percepção dos maiores entraves e melhorias sugeridas para a RIDE/DF e Entorno em seu âmbito institucional.

- O arranjo territorial da RIDE incorpora entes federados desnecessários à leitura metropolitana, dificultando a gestão da região integrada.

- Atuação da COARIDE de forma distante da realidade das ações da Secretaria de Entorno no DF e da própria gestão das políticas públicas do Distrito Federal, como se o governo do DF não fizesse parte da composição do COARIDE.

- Quanto ao planejamento das ações da Secretaria de Entorno do DF, o entrevistado relata que, por uma decisão de governo, as ações visam o apoio à questão da saúde pública. Apesar de existir um panorama das necessidades de ações em outras áreas como educação, cultura, saneamento e infraestrutura em geral, o foco dessa gestão na Secretaria tem sido a saúde pública.

- O orçamento destinado para a Secretaria não é vinculado a ações específicas e tem um caráter genérico – gestão da RIDE. O entrevistado relata que este orçamento vem aumentando a cada ano, mas, mesmo assim, ainda é pequeno diante das necessidades apresentadas. No entanto, não foi possível identificar na fala do Secretário como este orçamento é executado, em que tipo de ações, até mesmo porque o planejamento da Secretaria não existe.

- ações integradas no âmbito da RIDE para a tradução de discussões em ações concretas: planejar e executar, dividir as atribuições e responsabilidades em acordo com a competência setorial e federativa de cada órgão para executar as ações. Percebe-se a preocupação do gestor na construção de uma integração entre os municípios para conseguir trazer os recursos necessários à implementação de ações, de onde é possível inferir que não há um órgão com capacidade de congregar e representar os municípios de forma satisfatória, pelo fato de não haver um diálogo permanente entre eles.

Apesar da RIDE ter se mostrado ineficiente, nas palavras de Paviani (2012) , “natimorta”, segundo este autor é necessário que se pense em uma legislação que permitisse aos governos atenderem os municípios, com melhor qualidade ambiental e de gestão do setor público. Se continuar no individualismo, se não descentralizar a gestão própria de cada um com a possibilidade de o gestor modificá-la, não vai adiantar lutar.

No capítulo a seguir iremos discutir como o impacto da reestruturação produtiva se abateu sobre o DF, considerando a lógica socioespacial desta unidade da federação. O rebatimento disto para a economia local, sua força de trabalho, mercado de trabalho. Também será abordado a questão social em relação a dinâmica socioespacial deste território.

3.2 O Distrito Federal do ponto de vista estrutural: impactos da reestruturação produtiva sobre o DF que possui uma força de trabalho assentada no setor serviço

O surgimento de Brasília situa-se historicamente em um momento em que a industrialização por substituição de importação tomou fôlego no país. Na década de 1950, em que a nova capital foi criada, a indústria se mostrava como o centro da economia brasileira. O país se urbanizava de forma acelerada para garantir o processo de desenvolvimento industrial que se iniciava e com vistas à ampliação de seu mercado interno. É neste período do desenvolvimentismo juscelinista que começa o boom de grandes projetos no Brasil, como a construção de canais, ferrovias, hidrelétricas e cidades, na qual Brasília se enquadra, e que segundo Ribeiro (2010) possuem uma história intimamente relacionada com a expansão do capitalismo.

A construção de Brasília tem forte relação com a expansão do capital e estava presente no Plano de Metas (1956-1960) que foi o grande impulsionador da industrialização no país. Sabemos que Brasília diferente do que a ideologia burguesa dominante tenta nos passar, representa a expansão da industrialização, bem como interiorização e crescimento do sistema capitalista no Brasil. E apresenta assim como as demais metrópoles brasileiras a problemática da segregação socioespacial, ou periferização planejada (PAVIANI, 2010, p.101).

Dessa forma, a urbanização do país necessitava de um ponto de convergência que conectasse as regiões brasileiras. Assim, a localização de Brasília se mostrou como necessária a articulação entre a região Sudoeste com o Centro-Oeste e o Norte para permitir que o capital se infiltrasse (PAVIANI et al, 1985).

A construção de Brasília, tem forte ligação com a fase de expansão do capitalismo monopolista. Vê-se então que Brasília, ao localizar-se em um espaço inabitado até então, foi pensada para abrigar a elite burguesa (representantes do poder e o funcionalismo público), portanto, livre das contradições e disputa de poder entre as classes sociais, ou seja, tivesse um Estado voltado para atender exclusivamente aos interesses burgueses hegemônicos de expansão do capital e de criar uma estrutura urbana que segregasse a população de menor renda. De acordo com Bicalho (2010),

este discurso apelativo, de caráter nacional-desenvolvimentista, recobriu um processo capitalista de internacionalização da economia brasileira, criando um clima harmônico e mobilizador em torno da meta-síntese do programa governamental e garantindo unidade e empenho em torno da grande obra, através de uma imagem rica de

significados heróicos sustentados na versão da história oficial do país (BICALHO, 2010, p. 196).

Pode-se inferir que Brasília, não foge a lógica maior do capitalismo, lógica que perpassa as cidades capitalistas, onde o Estado Capitalista propicia a segregação socioespacial. De acordo com Ramos (1997), lógica que a partir de categorias como meios de produção e reprodução do capital e da força de trabalho, indivíduos da classe média alta tendem a ocupar espaços valorizados, ao contrário da classe subalterna. A essa última só resta a moradia precarizada em locais que não se constituem como caminho para ninguém e parecem esquecidos pelo Estado dada a escassez de infra-estrutura e de equipamentos de uso coletivo.

Apesar da construção de Brasília atender a lógica capitalista, é preciso destacar que a mesma apresenta algumas particularidades quanto a configuração econômica, mercado de trabalho, bem como a configuração da força de trabalho, como será apresentado no decorrer deste capítulo.

Brasília difere das demais metrópoles brasileiras, no que diz respeito a sua economia. De acordo com Schimidt (1991), Brasília não nasceu da lenta emergência de um mercado econômico, a partir de uma base populacional determinada. Ao contrário, Brasília é fruto do desejo, de interiorização do capital, mantido pelas elites políticas nacionais, camuflado na ideia de ser a “solução para o subdesenvolvimento nacional”. Brasília então, não conta com uma circulação particularmente importante no que concerne ao grande capital econômico (nem industrial, nem financeiro) do país (ROCHA, 2008, p.83). Isso tem implicações na configuração do trabalho como veremos mais a frente.

Paviani (1985) revela que Brasília não apoia sua base econômica na atividade industrial, principal impulsionadora e responsável pela grande circulação do capital e fixação do capitalismo. Pelo contrário, no DF, o que lhe dá sustentação e anima sua vida econômica é a gama de atividades de serviços. A configuração da atividade econômica no Distrito Federal apresenta-se da seguinte forma. Dados da CODEPLAN referentes ao segundo semestre de 2014 nos revelam que na estrutura de cálculo do PIB-DF, o setor Serviços representa 93,3% de toda a atividade econômica do DF. O setor industrial representa 6,4% do PIB local e o setor agropecuário 0,3%. Tendência que se reproduz ao passar dos anos como mostra a tabela a seguir:

PRODUTO INTERNO BRUTO					
	1980	1990	2000	2010	2014
Agropecuária	0,7%	0,5%	0,5%	0,3%	0,3%
Indústria	17,6%	10,4%	7,1%	6,5%	6,4%
Serviços	81,7%	89,1%	92,4%	93,2%	93,3%

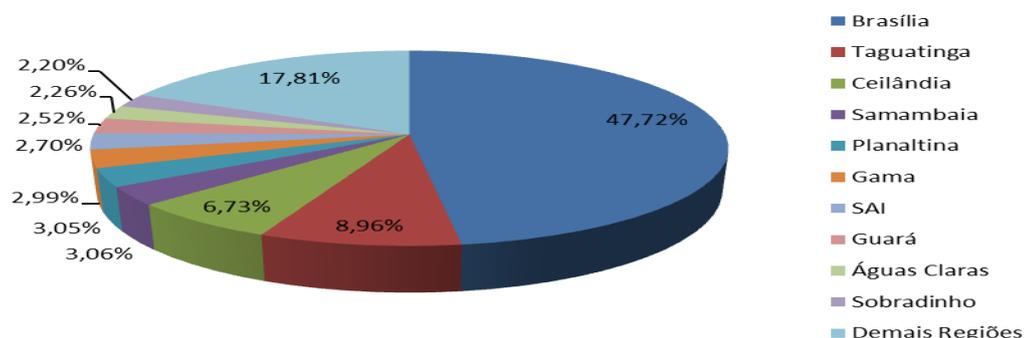
Fonte: CODEPLAN (2014) / IBRASE/ COFECON (2012)

Essa configuração da economia do DF tem rebatimentos na configuração do trabalho, bem como na força de trabalho e se agrava ao se observar que as atividades econômicas estão basicamente concentradas no Plano Piloto e que existe um déficit destas nas periferias do Distrito Federal. “A centralização de funções econômicas no Plano Piloto gera também centralização das oportunidades de trabalho e tem forte ligação com polinucleamento do DF” (PAVIANI, 2010, p.228). Essa realidade trouxe reflexos importantes para a configuração do trabalho neste território em que evidenciam-se lacunas de trabalho; desemprego estrutural; reserva de mão-de-obra nos núcleos periféricos; insuficiência nos meios de produção e baixa qualidade dos bens e serviços disponíveis para a população.

Dados da CODEPLAN (2012) ratificam a realidade expressa acima. Os dados revelam que existe uma forte concentração dos postos de trabalho na RA 1 – Brasília, que com apenas 8% da população do DF, responde por quase 48% dos postos de trabalhos existentes. Trata-se de uma RA com pouco mais de 200 mil moradores, mas onde trabalham cerca de 650 mil, vindos das outras 29 RAs (hoje, temos 31 RAs) e dos municípios vizinhos (Goiás e Minas) devido a falta de oportunidades de empregos nessa região (MIRAGAYA, 2012).

A pesquisa realizada pela CODEPLAN (2013), a respeito da distribuição dos postos de trabalho no DF ratifica os dados acima. O Plano Piloto de fato gera o maior número de postos de trabalho no Distrito Federal, nada menos que 514,5 mil, em segundo lugar temos Taguatinga com 96,6 mil postos de trabalho. Em seguida aparece Ceilândia, região mais populosa do DF, com 72,5 mil ocupações. Essa realidade em dados percentuais apresenta-se da seguinte forma:

As maiores regiões empregadoras do DF



Fonte: CODEPLAN (2013).

Vê-se que as problemáticas apresentadas por Brasília desde sua inauguração revelam além do caráter excludente da cidade e de seu traçado urbano o reflexo dessa realidade no conflito capital/trabalho. De acordo com Paviani (2010), a transferência da Capital Federal do Brasil exorcizou ainda mais o conflito capital/trabalho em nome do “esforço nacional” de desenvolvimento. Essa realidade é visível na discrepância ente renda percapita apresentada pelas Regiões Administrativas do DF como apresentadas abaixo:

Renda domiciliar e Renda Per Capita – DF e Regiões Administrativas - 2010

Município / RA	Renda Domiciliar (em R\$)	Renda Per Capita (em R\$)
SCIA	1126,79	299,55
Recanto das Emas	1778,86	487,61
Paranoá	1720,02	503,42
Varjão	1762,29	509,67
São Sebastião	1767,66	522,42
Itapoá	1873,25	529,17
Planaltina	1999,17	560,51
Santa Maria	2129,05	581,54
Riacho Fundo II	2163,99	595,71
Brazlândia	2171,36	606,27
Ceilândia	2069,20	611,29

Samambaia	2174,26	614,68
Gama	3210,64	951,80
Candangolândia	3455,61	995,20
Riacho Fundo	3546,95	1076,63
SAI	4219,84	1173,90
Sobradinho II	4239,98	1203,35
Sobradinho	4274,36	1271,11
Taguatinga	4179,87	1318,38
Núcleo Bandeirantes	4556,55	1467,94
Vicente Pires	5559,25	1534,43
Guará	5692,65	1803,35
Cruzeiro	6417,42	2060,99
Águas Claras	7176,24	2401,83
Jardim Botânico	10391,02	3040,68
Park Way	11928,64	3173,98
Brasília	10127,95	3835,27
Lago Norte	13792,15	4297,96
Sudoeste/octogonal	11368,45	4792,33
Lago Sul	19596,91	5420,62
DISTRITO FEDERAL	4517,46	1367,90

Fonte: Dados agregados por setores censitários / Censo 2010 IBGE. Dados elaborados pelo Núcleo de Estatísticas – CODEPLAN.

A partir desta tabela, o Distrito Federal como um todo apresenta uma renda domiciliar percapita de 1367,90 reais, relativamente boa se comparado as demais regiões do país, o que justifica como foi dito no tópico anterior, este território apresentar o maior IDH do Brasil. No entanto, o Distrito Federal, atendendo a lógica da segregação socioespacial do capital, possui a maior desigualdade de renda do Brasil. Enquanto que regiões como por exemplo, Lago Sul, apresenta uma renda per capita de 5420,62 reais, outras regiões como SCIA tem renda percapita 299,55 reais.

No DF, existe uma alta concentração de funcionários públicos. Apesar de haver uma melhora na renda dos mais pobres, com os programas de transferência de renda a nível nacional e local, os funcionários públicos no DF têm maiores aumentos salariais e os repasses

federais para previdência beneficiam os funcionários públicos (IPEA, 2010). “Essa particularidade do DF quanto a configuração econômica em atividades de serviços e sua concentração no funcionalismo público localizado preterivelmente no Plano Piloto gera problemáticas e acentua desigualdades sociais, principalmente a desigualdade de renda” (MELO, 2011, p. 51).

No entanto, como já vimos, o DF desde a sua inauguração, não somente se afirmou como capital do país, mas também, assumiu paulatinamente as funções de centro regional e centro metropolitano. Sendo assim, para analisar o DF não se pode deixar de fora o seu Entorno. Assim, ao analisar os dados da Área Metropolitana de Brasília (AMB) vê-se como a situação se agrava.

De acordo com dados apresentados no Seminário Estratégias para o Desenvolvimento Sustentável do DF e seu Entorno, em 2009, viu-se que o PIB da periferia representava apenas 6,5% da região considerada “Entorno Metropolitano”, enquanto o DF concentra 93,4% do PIB. Além dessa concentração econômica, é por demais conhecida a complexidade dos problemas que afetam a região: precariedade de serviços urbanos e equipamentos comunitários; escassez de oportunidades e lazer para a população; pressão sobre o sistema de saúde do DF, e falta de perspectiva de emprego.

Um dos indicadores mais dramáticos é o contingente de desempregados na cidade, que, considerando apenas o Distrito Federal, saltou de 100 mil no início dos anos noventa para os 220 mil em 2009, e, se considerarmos sua região metropolitana, este total sobe para cerca de 320 mil. Esta elevada taxa de desemprego decorre principalmente da estrutura de sua economia e de seu mercado de trabalho, fortemente dependentes do setor público, e da relativa debilidade de seu setor privado. Esta debilidade é mais marcante no setor industrial como já abordado (MIRAGAYA, 2011).

O processo de industrialização das periferias metropolitanas das principais metrópoles do país, que se iniciaram notadamente a partir da década de setenta, proporcionaram uma forte geração de postos de trabalho nestes municípios, conhecidos como cidades-dormitório, o que permitiu não só a redução da pressão sobre os mercados de trabalho das capitais estaduais como aproximou de forma substancial a renda das periferias metropolitanas da observada nos núcleos.

Diferentemente das demais periferias metropolitanas, contudo, a periferia de Brasília, parcamente industrializada, é acentuadamente dependente dos empregos gerados na Capital

da República. A estrutura de sua economia e de seu mercado de trabalho tem uma grande responsabilidade em um dos mais graves problemas sociais do Distrito Federal, o seu elevado nível de desemprego, que é um dos maiores entre as regiões metropolitanas brasileiras. Ocorre que em face da absoluta incipiência dos setores agropecuário e industrial, o segmento indutor do desenvolvimento local tem sido o setor público, compreendendo a administração pública e os serviços públicos, responsáveis historicamente por cerca de um terço da ocupação na cidade. Foi com base na contínua geração que se deu o forte incremento no comércio, na construção civil e nos serviços, particularmente os serviços pessoais.

A lacuna deixada pelo setor público na geração de postos de trabalho fez recair quase que exclusivamente sobre o setor terciário privado a “responsabilidade” em gerar postos de trabalho em devido à debilidade dos setores agropecuário e industrial em compartilharem esta tarefa. Dessa forma, até mesmo porque sente bastante o impacto da estagnação do setor público, o setor terciário privado não consegue total sucesso, resultando numa economia com elevada taxa de desemprego e de emprego precário.

Se o setor público explica o elevado PIB do Distrito Federal, a elevada taxa de desemprego e a baixa geração de postos de trabalho é explicada pela reduzida geração de emprego na atividade industrial. A atividade industrial gera um número muito reduzido de empregos no Distrito Federal (46 mil), ou tão somente 4,1% do total do pessoal ocupado. Estimando-se o mesmo percentual para o Entorno Metropolitano, seriam pouco mais de 50 mil postos na atividade industrial em toda a região metropolitana.

Observa-se que este percentual é substancialmente inferior ao observado nas demais regiões metropolitanas. Se a RM de Brasília tivesse o mesmo grau de ocupação na indústria de Recife e Salvador (cerca de 10% do pessoal ocupado total), o número de postos de trabalho na indústria aqui seria em torno de 120 mil. Se esse grau de ocupação na indústria fosse equivalente aos de Belo Horizonte e Porto Alegre (de 15% a 18%), esse contingente superaria os 200 mil (MIRAGAYA, 2011).

Deve-se ressaltar que para cada emprego na atividade industrial, são gerados, em média, 0,8 emprego em serviços de apoio à indústria. Parece evidente que a industrialização da região metropolitana, particularmente de sua periferia, é uma questão vital para o seu futuro.

Dessa forma, pode-se inferir que o desafio para a região é se inserir no “novo mapa” da localização industrial brasileira e capitalizar parte desse processo de desconcentração

industrial ainda em curso. Deve-se destacar ainda a relativa proximidade do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia com o eixo dinâmico da economia nacional.

Algumas condições para almejar este objetivo estão dadas, como a existência de um amplo mercado consumidor (e, no caso do Distrito Federal, com uma renda média acima do dobro da média nacional), o alto grau de instrução da população, uma razoável infra-estrutura econômica, uma variada disponibilidade de insumos industriais e ampla base produtiva no setor agro-pecuário.

Somente a região metropolitana de Brasília representa hoje um mercado superior a 3,5 milhões de pessoas, com renda disponível para consumo de cerca de R\$ 70 bilhões (o equivalente a quase 3% o eixo Brasília-Anápolis-Goiânia, este mercado ascende a seis milhões, com renda disponível para consumo em torno de 100 bilhões de reais. Deve-se ressaltar, contudo, que alguns gargalos persistem e entram as perspectivas de um efetivo desenvolvimento industrial, e eles se localizam principalmente na área de infra-estrutura econômica. Dessa forma, a realização de investimentos em infra-estrutura é uma condição básica para a Região dar um salto em seu processo de desenvolvimento (MIRAGAYA, 2011).

Em suma, as condições para o desenvolvimento industrial no Distrito Federal são amplamente favoráveis, devendo a sociedade local se armar de uma estratégia para a sua efetiva promoção. E a industrialização da região metropolitana de Brasília, particularmente de sua periferia metropolitana, pode ser um dos caminhos, talvez o principal, para a resolução dos graves problemas que a atingem.

Se no caso do Distrito Federal a estratégia de industrialização deve focar os segmentos intensivos em capital e tecnologia (informática, por exemplo), no caso do Entorno Metropolitano, a estratégia deve visar atrair os segmentos intensivos em mão-de-obra (alimentação e bebidas, calçados e menos quatro consequências diretas e positivas para o DF: a) reduziria a pressão sobre o mercado de trabalho do DF; b) atrairia investimentos em atividades de apoio ao setor industrial (serviços de manutenção, financeiros, de transporte, comercialização, etc) que em boa parte se instalaram no DF; c) aumentaria o poder aquisitivo da população local, que em boa parte seria dispendido no DF; e d) aumentaria a capacidade de arrecadação das prefeituras locais e, conseqüentemente, a capacidade de investimento na ampliação e melhoria dos serviços e equipamentos urbanos, reduzindo a pressão sobre os mesmos do DF (MIRAGAYA, 2011).

Desse modo, torna-se premente para o Distrito Federal, e não somente o Governo, se conscientizar que o Entorno Metropolitano é uma questão afeita ao DF, tão ou mais que a Goiás. A elaboração de uma estratégia de desenvolvimento para a região metropolitana, envolvendo o GDF, o Governo de Goiás e o Governo Federal é o primeiro passo para a superação dos graves problemas que atingem a região.

Duas estratégias são apontadas como saídas, por pesquisadores como Aldo Paviani, para problemáticas no DF referentes à desemprego estrutural; reserva de mão-de-obra; desigualdade social e espacial, concentração da atividade econômica e dos postos de trabalho, seriam elas: diversificação da estruturação produtiva (com foco na atividade industrial) e desconcentração das atividades econômicas, não somente no DF, mas de forma articulada com os municípios metropolitanos. Nas palavras de Paviani (2010),

acredita que o DF tem possibilidades para além do setor público e acredita que o investimento e atração de novas e mais indústrias para o DF e municípios vizinhos seja de fundamental importância para reter o pessoal que mora em municípios vizinhos (do Goiás e de Minas), desconcentrar as atividades econômicas e assim diminuir a pressão que se faz sobre o DF, em especial o Plano Piloto (PAVIANI, 2010, p.9).

A conclusão central é de que o diminuto PIB da periferia metropolitana de Brasília, assim como a sua reduzida geração de emprego (e elevada taxa de desemprego) decorre de seu baixo nível de atividade econômica. O caminho percorrido pelas periferias metropolitanas do país para a elevação do nível de atividade econômica (e conseqüentemente do PIB e da geração de emprego) foi o da industrialização e este também é o caminho apontado para o Distrito Federal.

Quanto ao impacto do neoliberalismo no Distrito Federal o Trabalho de Rosso et. al (2011), que o primeiro rebatimento se dá sobre a carreira de servidor público que vem sendo precarizada.

Segundo Rosso et. al (2011) não há notícia de demissões entre servidores públicos. No entanto, utilizam-se formas de contratações precárias no serviço público. O efeito mais sensível da crise sobre o setor público consistiu na diminuição das arrecadações. Com menos recursos à disposição, o governo passou a reduzir e controlar gastos. A redução de gastos envolveu tentativas de diminuição de salários de grupos de servidores, que reagiram com mobilização, a exemplo da greve dos professores e servidores da Universidade de Brasília no primeiro semestre de 2010. A diminuição das arrecadações também levou ao não atendimento

de reivindicações de servidores públicos por melhorias salariais e de condições de trabalho, caso explicitado por diversas greves que encerraram antes de obter qualquer ganho, tendo sido notória a pressão do judiciário contra movimentos grevistas.

O impacto do neoliberalismo no DF coloca os trabalhadores em condições precárias. Maneiras de intensificação do labor, entre as quais aquelas observadas no trabalho de campo realizado no Distrito Federal, a saber: cobrança de metas e resultados, o aumento da carga de trabalho, o acúmulo de tarefas que antes eram realizadas por várias pessoas sobre um mesmo indivíduo, elevação do ritmo de atividades, indicam insofismavelmente impactos do neoliberalismo para a organização do processo de trabalho. Ou seja, demandou-se ainda mais trabalho daqueles que permaneceram ocupados.

Teoricamente a hipótese mostra-se sustentável dado que, diante da queda das taxas de lucro e de crescimento, a reorganização do trabalho constitui uma forma de retomar a acumulação. Empiricamente mostrou-se consistente, pois foram desveladas tentativas de reorganizar as condições de trabalho em diversos setores da economia do Distrito Federal. São indícios de efeitos do neoliberalismo sobre a organização do trabalho as práticas intensificadoras observadas nos setores bancário e financeiro, nos call centers, na educação a distância, bem como as práticas empregadas por supermercados e hipermercados que visam capturar a subjetividade dos trabalhadores e fazer com que se rendam à imposição do trabalho ritmado, contínuo, constante, infundável.

Ao ser questionada quanto a repercussão do neoliberalismo no DF, Fialho (entrevistada perfil 3) afirmou que,

Acho que ninguém sente tanto quanto o Distrito Federal, por sermos servidores[...] como que o neoliberalismo controla, por exemplo, a inflação? Mexendo em salário, reduzindo salários e aumentando juros. Isso pega o servidor público de cheio [...] fora o que mais? Redução do Estado. Então não tem mais tanto concurso público [...] desarranja os sindicatos, piora as condições de remuneração, reduzem condições de entrada no mercado, dificultam sobre maneira o acesso aos serviços públicos [...] para Brasília é um desastre multiplicado por n. Porque 80%, queiramos ou não, é servidor público. E o comércio, na hora sente o baque. Nós não temos indústrias, nós temos comércio e serviço. Nós temos servidor público, comércio e serviço. Então o neoliberalismo pega a gente assim, com força.

Faleiros (entrevistado perfil 1), também concorda que o neoliberalismo tem impactado sobre o DF. Este diz: “Aqui é concurso, agora como você sabe a terceirização tá quebrando tudo isso, quer dizer, hoje, por exemplo, na saúde metade ou mais é terceirizado, alimentação

dos hospitais, lavagem de roupa, até o Hospital de Santa Maria tá terceirizado, o serviço para crianças e adolescentes é tudo terceirizado para filantropia”.

A fala de Faleiros (entrevistado perfil 1) quanto ao serviço de crianças e adolescentes, como sabemos de responsabilidade da Política de Assistência Social, nos remete ao próximo capítulo desta dissertação que se refere a singularidade histórico-estrutural do DF no contexto da aplicação da Política de Assistência Social.

CAPÍTULO 4: A singularidade histórico-estrutural do DF no contexto da aplicação da Política de Assistência Social.

Neste capítulo será analisado o impacto das singularidades já apresentadas no capítulo anterior para o sistema de proteção social do DF, em particular para a política de Assistência Social. Para tanto, esta análise será feita a partir de 3 eixos problematizante, são eles: singularidade do DF; tese de Mota; Descentralização, é importante afirmar que estes eixos levarão em consideração os quatro eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social: Gestão, Controle Social, Financiamento e Recursos Humanos.

A partir da pesquisa realizada junto aos documentos do Conselho de Assistência Social no Distrito Federal, tem-se que a implantação e implementação do SUAS no DF, esteve presente como meta a ser alcançada no eixo 1, sobre Gestão, da VII Conferência de Assistência Social do Distrito Federal, realizada em 2005.

A lei nº. 4176, de 16 de julho de 2008, institui o SUAS no Distrito Federal de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social. A partir desse marco legal foi esperado que o DF adequasse a gestão da assistência social, conforme o modelo unificado nacionalmente. Vale ressaltar que o DF foi a primeira unidade da federação a formalizar legalmente a institucionalização do SUAS.

A partir de então foi que se pensou na criação da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho – SEDEST para efetivação do comando único, bem como para se garantir a integração das ações das políticas públicas na oferta dos serviços socioassistenciais no DF e entorno.

Dessa forma, hoje, no Distrito Federal, a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social e Trabalho (SEDEST) constitui o órgão do poder executivo responsável pela condução da política de assistência social. Trata-se de uma secretaria que reúne, além da política de assistência social, outras políticas como a política de trabalho e a de segurança alimentar. A criação dessa secretaria, ainda que não seja exclusiva à política de assistência social, representa um avanço na efetivação da proposta de comando único das ações da assistência social indicada pelo Sistema Único de Assistência Social.

A Assistência Social hoje no DF, dentro da SEDEST, é executada pela Subsecretaria de Assistência Social responsável pela coordenação de gestão do SUAS, coordenação de proteção social básica e coordenação de proteção social especial. Quanto aos equipamentos estaduais que executam a proteção social básica, o Distrito Federal possui hoje, 17 (dezessete)

Centros de Convivência (COSE) e 31 (trinta e um) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (SUAS, Brasília, 2013).

No que diz respeito a coordenação de proteção social especial tem-se hoje, no que se refere a equipamentos públicos de média complexidade, 10 (dez) Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e 02 (dois) Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (CENTRO POP), além de 8 (oito) Unidades de Acolhimento (UAC).

A Sedest possui ainda, convênio com 47 entidades de assistência social, sendo que há casos de entidades que possuem mais de um convênio, como de proteção social especial de alta complexidade e proteção social básica, por exemplo. Isso pelo fato de uma mesma entidade ofertar serviços diferenciados, que abrangem mais de um nível de proteção social. Ou mesmo pode acontecer de uma entidade ofertar dois tipos de serviços, mas ter convênio só de um nível de complexidade (Portal da Transparência, 2014).

No Distrito Federal não existem ainda programas de família acolhedora e república para jovens, que são ações da proteção de alta complexidade. Além disso, as medidas socioeducativas, embora previstas na Política Nacional de Assistência Social, saíram do âmbito do órgão gestor da política de assistência social neste território e foram transferidas para a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUSDHC).

Essa transferência das medidas socioeducativas para outra Secretaria de Estado certamente teve pontos positivos e negativos, que precisariam ser avaliados. Porém, é notório que essa decisão do Governo do Distrito Federal fere o que determina a PNAS. Isso porque, segundo a política de assistência social, o atendimento aos autores de atos infracionais devem ser feitos nos CREAS's, em casos de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, e no âmbito das unidades de provisão da proteção de alta complexidade nos casos de medidas de internação e semiliberdade.

A Política Nacional de Assistência Social ao incluir as medidas socioeducativas está dizendo que se inserem no âmbito do SUAS e, portanto, devem ser situadas no bojo da intervenção dessa política. Então, ao serem deslocadas as medidas socioeducativas para outro órgão do Distrito Federal que não o órgão gestor da política de assistência social, verifica-se uma decisão política sobreposta à definição de uma política nacional já estabelecida.

No DF, a assistência social é composta por uma ampla rede privada, que recebe recursos vultuosos do Estado para ofertarem estes serviços no período de 2007 a 2010. As unidades estaduais atendem a uma maior demanda com menos recursos. No DF há um expressivo volume de recursos repassados para entidades conveniadas em contraponto ao baixo investimento nas ações de execução direta pelo Estado, o que precariza os serviços das unidades estatais de assistência social tornando-os focalizados na extrema pobreza e altamente seletivos, o que representa que o SUAS vai ao encontro das contrarreformas neoliberais ao ampliar as formas de relações entre Estado e sociedade civil na transferência da execução da assistência social. (FREITAS, 2011, p. 11).

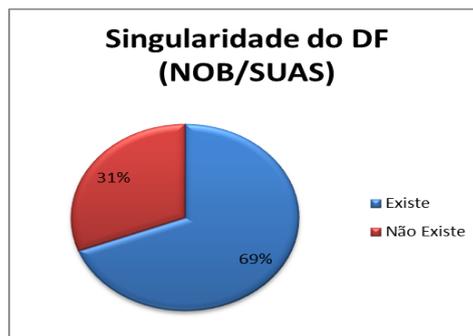
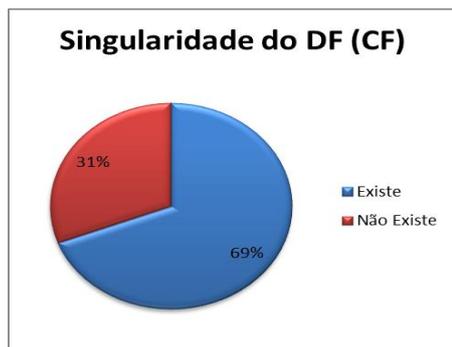
Diante de todo o panorama econômico, político e social traçado nos tópicos anteriores desta dissertação fica claro que a política de assistência social é uma grande demanda dentre os direitos sociais dessa população. Sendo, portanto, que a assistência social seja garantida de forma justa e igualitária, combatendo a divisão de classes por meio da redistribuição de renda e da prestação de serviços socioassistenciais de forma continuada e atrelada às demais políticas sociais com execução estatal.

No contexto distrital de forte desigualdade social e econômica é evidente a necessidade de investimento nas políticas sociais de forma a torná-las instrumentos potenciais de justiça social, principalmente de forma progressiva e redistributiva. Para verificar qual a postura dos governos do DF em relação ao investimento social é preciso compreender, além das formas de gestão apresentadas no capítulo anterior, os recursos destinados à política de assistência social, pois esta é parte estratégica para a promoção de um estado de proteção social.

Precisamos destacar que diante das singularidades próprias do Distrito Federal, a política de Assistência Social, nesta unidade da federação também apresenta algumas singularidades.

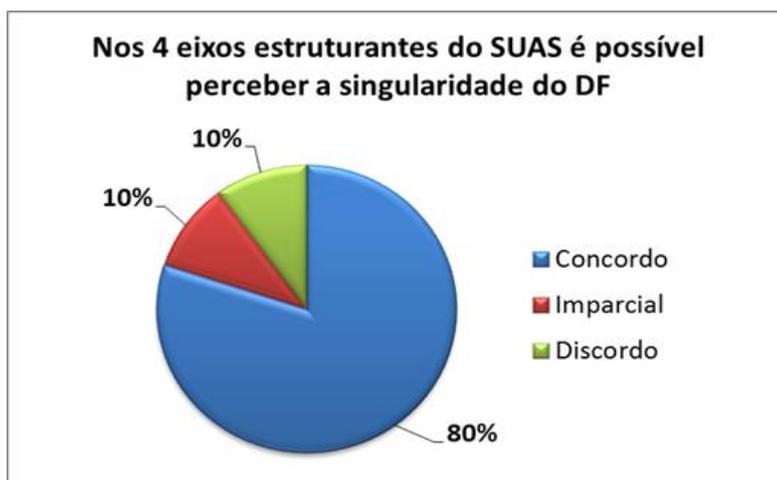
Considerou-se importante questionar se o Conselho de Assistência Social, através de seus conselheiros reconhecem a singularidade do DF (eixo problematizante 1) no âmbito das leis, normas e políticas, tendo em vista que esse é o órgão responsável pela fiscalização desta política para que ela se concretize enquanto política pública afiançadora dos direitos socioassistenciais. O resultado encontrado será apresentado pelos gráficos a seguir:

Quanto a presença da singularidade do DF na Constituição Federal de 1988, na LOAS e na NOB/SUAS, a maioria dos conselheiros reconheceram que existe sim essa singularidade.



Fonte: criação própria (dados coletados a partir dos questionários aplicados junto aos concelheiros do CAS-DF)

E ainda afirmam que a singularidade do DF se faz presente nos quatro eixos estruturantes do SUAS, são eles: gestão, recursos humanos, controle social e financiamento, como pode-se observar no gráfico a seguir:



A partir da pesquisa documental pode-se observar que a Constituição Federal de 1988 apresenta a condição singular do Distrito Federal de ente híbrido, que acumula características

de estado e município, porém não classificado nem como estado e nem como município, dificulta a gestão desta política neste território. Bem como a proibição de sua divisão em Municípios, presente no artº 32 da CF (1988), como veremos a seguir:

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.
§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (CF 1988).

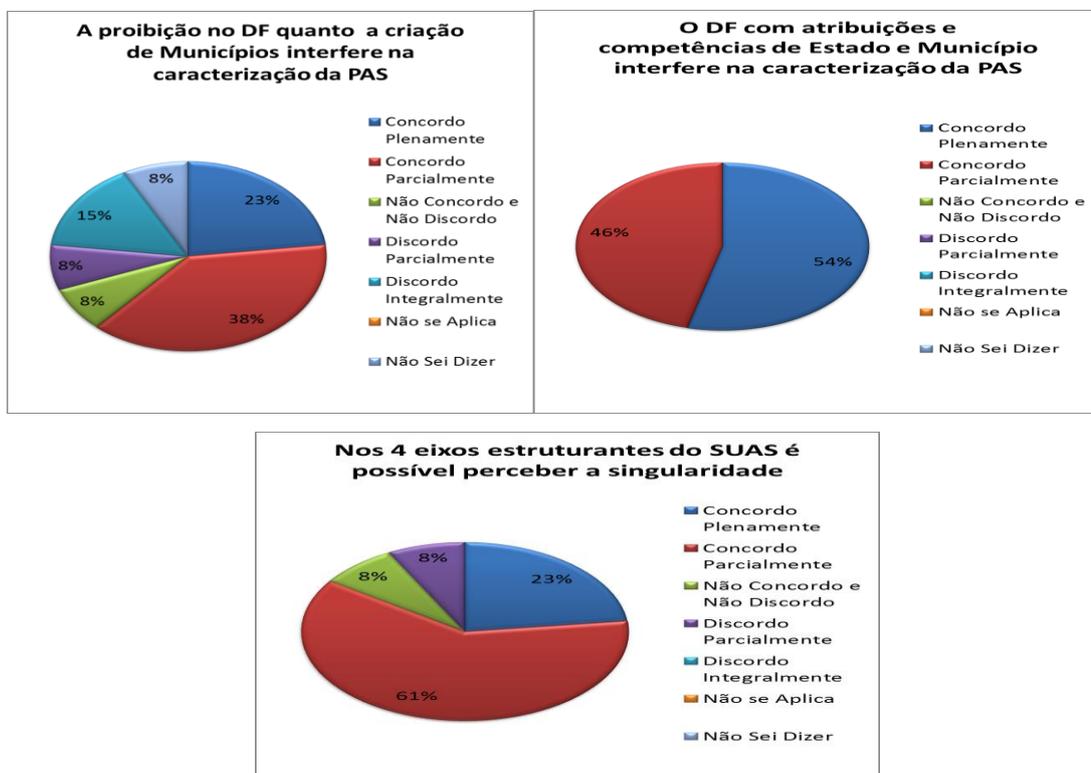
Segundo a CF, o DF possui competência de Estado e Município. Enquanto Estado, deve legislar, concorrentemente com a União, por exemplo, sobre orçamento, educação, cultura, ensino e desporto, previdência social, proteção e defesa da saúde, proteção a infância e a juventude, de modo que inexistindo lei federal sobre normas gerais, o DF exercerá a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. E similarmente ao Município deve, por exemplo, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. Esta condição singular presente na CF 1988 é reconhecida pela LOAS nº 8.742, e 1993 atualizada recentemente pela Lei nº 12.435 de 2011, onde as competências atribuídas ao DF identificam-se ora como Estado, ora como Município (PACTO DE APRIMORAMENTO E GESTÃO DO SUAS DF 2001-2014).

Por exemplo, o artigo 4º da LOAS referente as competências do DF que são: a) destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais; b) efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; c) executar os projetos de enfrentamento a pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; d) cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e projetos de assistência social em âmbito local; g) realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito, são idênticas as competências dos Municípios presente no art. 15 da LOAS. Por outro lado no que se refere ao nível de Gestão da Política de Assistência Social, o Distrito Federal assim como os Estados possui Gestão Plena da Política de Assistência Social.

Essa singularidade também é percebida pelo Sistema Único de Assistência Social que com a resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012 deu um grande avanço ao definir melhor quais as responsabilidades²⁰ do Distrito Federal, o que contribui bastante para a gestão desta política. Ao reconhecer essa singularidade do DF quanto ao assumir competências legislativa

²⁰ A título de conhecimento as responsabilidades do DF estão presentes no artigo 16º da NOB/SUAS 2012.

de Estado e Municípios e sua proibição dividir-se em Municípios, os Conselheiros concordaram em dizer que essas singularidades interferem na caracterização da Política de Assistência Social no DF, e que é possível perceber esta nos 4 eixos estruturantes do SUAS como mostra os gráficos a seguir:

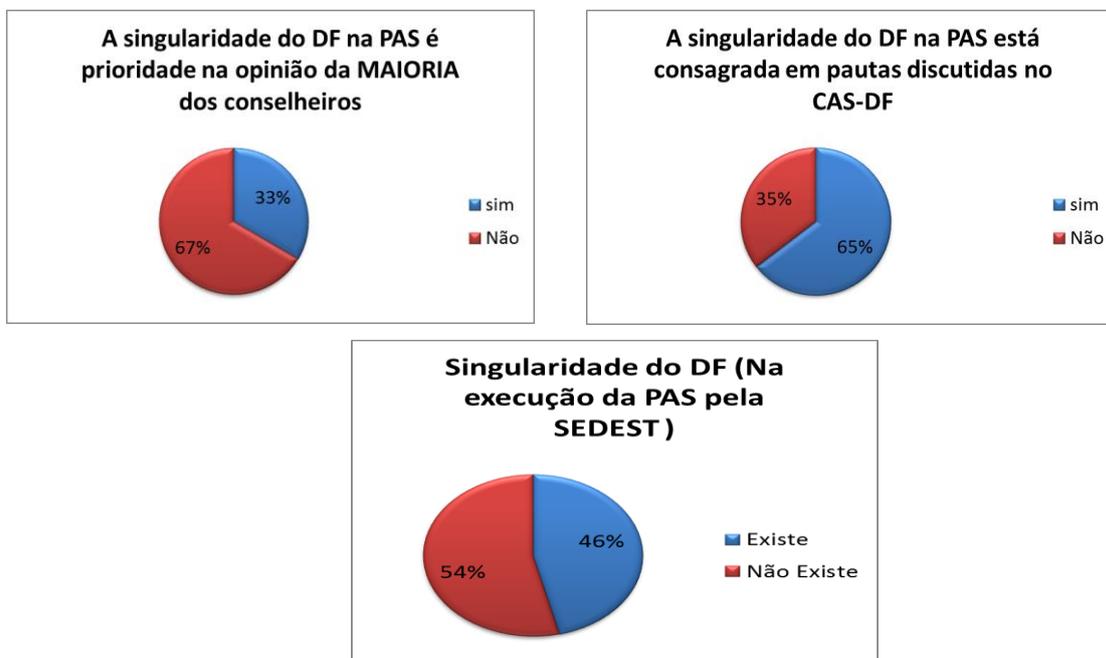


Fonte: criação própria (dados coletados a partir dos questionários aplicados junto aos concelheiros do CAS-DF)

De acordo com Fialho (entrevistada perfil 3), esta singularidade do DF de possuir competências legislativas estaduais e municipais traz empecilhos para a gestão desta política, bem como para o exercício do controle social como nos mostra a fala a seguir:

É uma coisa esse fato de ser uma unidade híbrida, ser ao mesmo tempo município e Estado, é um negócio que chega a dar nó na cabeça de todo mundo. E ninguém sabe muito a diferença não [...] Quando eu me engajei no conselho, era muito complicado. Porque a gente ficava, “e agora, a gente age como Estado ou como Município? Porque a gente não é nem Estado nem município[...] E aí acaba, que como a gente só tem um nível de representação, isso de uma certa forma empobrece. Porque os municípios eles se juntam lá pra brigar, porque não tem dinheiro, por que está vindo pouco coisa e fazem consórcios para responder determinadas coisas. A gente não tem como associar com município, porque a gente não é município. Aí quando é Estado também, a gente não tem muito o que dizer porque a gente não é só Estado. Então é uma coisa complexa, eu acho que os próprios funcionários, servidores do Estado não tem clareza disso.

No entanto, os conselheiros dizem que apesar desta singularidade estar consagrada em pautas no CAS/DF, a maioria deles não a vêem como uma prioridade e também não consideram que a mesma seja levada de fato em consideração na execução desta política pela SEDEST, como demonstra os gráficos a seguir:



Fonte: criação própria (dados coletados a partir dos questionários aplicados junto aos conselheiros do CAS-DF)

Vê-se então que apesar da singularidade do DF ser reconhecida pela CF de 1988 e pelas leis e normas que regem a Política de Assistência social, os órgãos responsáveis pela gestão, planejamento, monitoramento e execução desta Política no DF não dão a devida atenção a especificidade apresentada por esta unidade da federação. Acredita-se que isto contribui para a situação precária que a SEDEST se encontra e pelo descaso para com a política de assistência social como apresentaremos no decorrer deste capítulo.

Outra singularidade importante de destacar com a proibição do DF se dividir em municípios é a não aplicação do princípio da municipalização, assim no âmbito da gestão da PAS a prestação de apoio técnico aos municípios na estruturação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social, na gestão do CAD Único e do PBF não se aplica ao DF, assim como a municipalização da execução direta dos serviços de proteção social básica também não. No entanto, o DF possui 31 RA's que possuem entre 20 e 100 mil habitantes. A partir de então cabe perguntar de que forma esta política atende as vulnerabilidades sociais que se apresentam na capilaridade destes territórios? Não sendo as regiões administrativas, municípios, e portanto,

não possui autonomia, o controle social fica prejudicado nestas regiões? Como se dá a gestão da política de Assistência Social nesses territórios?

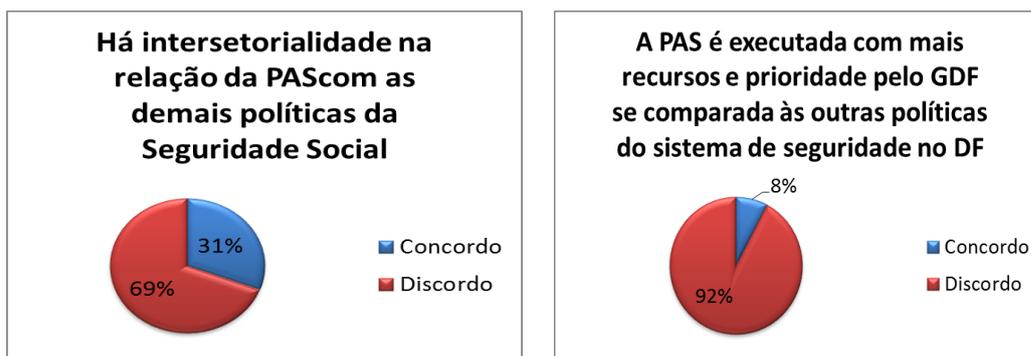
Na análise feita sobre as deliberações das conferências distritais de assistência social percebeu-se que os avanços foram insuficientes. Em linhas gerais os avanços são poucos e pontuais. Verifica-se a falta de intersetorialidade evidente neste processo, a ausência de conhecimento e de divulgação dos direitos socioassistenciais, tanto para os trabalhadores que realizam esse serviço, quanto para os usuários. Há uma clara e inquestionável insuficiência de recursos humanos e falta de capacitação dos profissionais. Há precariedade das dependências físicas da SEDEST, constatou-se a escassez ou inexistência de recursos materiais e financeiros.

Nas deliberações vê-se que as reivindicações no que diz respeito aos quatro eixos do SUAS (gestão; controle social; financiamento e recursos humanos) se perpetuam como será visto a seguir. É importante destacar que os dados aqui apresentados são referentes às VI, VII, VIII, IX e X Conferências Distritais de Assistência Social, não trabalhou-se com dados das conferências anteriores, pois não há registro no CAS-DF sobre elas.

Quanto a gestão da política de Assistência Social neste território pode-se apontar como avanço a implantação do SUAS; criação dos indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social; aumento do número de equipamentos públicos como CRAS, CREAS e COSES, mas destaca-se na necessidade de ampliação deste, de acordo com a X Conferência. No entanto, redução das Unidades de Acolhimento, partes desta neste ano de 2014 foram conveniadas com as entidades sociais, gerando um problema quanto a garantia da proteção social dos usuários destas Unidades, pois o entendimento destas instituições é o de que o usuário deve se adaptar e comportar-se bem dentro da mesma e não de que a necessidade ela se apresenta bem antes e que assim estas instituições estão ali para atendê-las.

Infere-se ainda quanto a gestão, nas deliberações, que a necessidade da articulação e intersetorialidade da política de Assistência Social com as demais políticas públicas, de habitação, educação, saúde, trabalho, etc está presente como meta a ser alcançada em todas as conferências. Uma das deliberações que merece destaque é “implantar um fórum de políticas sociais com eleição de representantes das várias secretarias que façam interface com a política de assistência social (8ª CONFERENCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL do DF, 2009).

Quanto a intersectorialidade da política de Assistência Social com as demais políticas que compõem a Seguridade Social, os conselheiros nos revelam que não existe uma relação intersectorial com as políticas de previdência social e saúde e afirmam ainda que a política de assistência social no DF não possui um maior orçamento frente as demais políticas da Seguridade Social e nem é tratada como prioridade pelo governo do DF como demonstra os gráficos abaixo:



Fonte: criação própria (dados coletados a partir dos questionários aplicados junto aos conselheiros do CAS-DF)

O mesmo acontece com a necessidade de melhoria da infraestrutura das unidades públicas do SUAS no DF, seja por meio de reforma, ampliação, substituição de espaços alugados ou cedidos por imóveis próprios da SEDEST. A maioria dos equipamentos públicos são alugados ou cedidos para essa secretaria e necessitam constantemente de manutenção e melhorias na estrutura física.

As deliberações apontam também para a necessidade, no que se refere a gestão do SUAS, no DF, da descentralização da política de Assistência Social com a implantação das Diretorias Regionais de Assistência Social ou Coordenações Regionais de Desenvolvimento Social com descentralização orçamentária e gestão, bem como a criação de unidades de atendimento da Subsecretaria de transferência de renda para todas as RA's para a gestão do CAD único, revisão e atualização cadastral e orientação do usuário. Como já acontece com as políticas de saúde e de educação no DF, para que ocorra a descentralização do orçamento da assistência social que hoje encontra-se centralizado na SEDEST.

É importante frisar que essa descentralização de recursos seria da SEDEST para equipamentos públicos, no caso, as Coordenações Regionais de Desenvolvimento Social, da própria política de Assistência Social que se localizariam nas RA's e não uma descentralização de recursos orçamentários para as RA's. No entanto, segundo informações coletadas na Subsecretaria de Assistência Social (SUBSAS) essas coordenações pensadas

pelas conferências desde 2011, ainda não foram implantadas no DF, sendo um desafio deixado para o próximo governo e para o próximo gestor da política de assistência social da SEDEST.

Outro grave problema para a Assistência Social diz respeito aos Recursos Humanos. As conferências apontaram até então para a necessidade da realização de concursos públicos para preenchimento do cargo de especialista em assistência social (assistente social e psicólogo), pois o quantitativo de recursos humanos é insuficiente para atender a toda a demanda da PNAS e assim não se tem garantido nos equipamentos públicos da SEDEST a equipe completa de técnicos e apoio como agentes sociais e administrativos, além de motoristas em todas as unidades.

Contudo, até o presente ano, já se passaram seis anos da realização do último concurso, e a SEDEST não realizou nenhum concurso público o que representa uma das maiores problemáticas até então, pois a escassez de profissionais, inviabiliza a concretização da Assistência Social enquanto política pública e os serviços públicos passam a realizar trabalhos focalizados, voltado para o campo da imediatividade, pois a prática do planejamento das ações ficam prejudicadas, já que os profissionais que lá se encontram estão sobrecarregados. Outro fator apontado pelas deliberações é a necessidade de capacitação sistemática destes profissionais tanto no que se refere a política de assistência social como também para trabalhar na perspectiva da diversidade (ex.: prestados aos usuários seja de qualidade).

Quanto ao exercício do controle social, questões importantes foram citadas nas conferências, podemos destacar: a necessidade de aproximação e divulgação do CAS/DF por meio de reuniões periódicas e elaboração de cartilhas, assim como visitas constantes dos conselheiros nas unidades executoras para aproximação, informação, capacitação no que tange a participação e compreensão do processo de elaboração e monitoramento da aplicação do orçamento e fiscalização; criação do site do CAS/DF para viabilizar instrumentos que promovam um controle social; criação de audiência pública e fórum de orçamento da assistência social no DF com o objetivo de garantir a execução e transparência do orçamento da assistência social; descentralizar o CAS/DF com a implantação de fóruns regionais ou reuniões descentralizadas permanentes para garantir a mobilização e a participação da sociedade civil, fortalecendo a luta pela concretização da implantação de mais equipamentos da assistência social; criar em cada RA um conselho comunitário de assistência social,

paritário, para acompanhar e fiscalizar os programas e orçamento público, com reuniões mensais dando maior publicização às ações.

De acordo com o CAS-DF, dentre todas estas deliberações no que se refere ao exercício do controle social a única que está começando a ser implantada são as reuniões descentralizadas do CAS-DF nas regiões administrativas, que começaram a ser realizada neste ano de 2014. O que demonstra a fragilidade do controle social no DF.

Uma questão relevante sobre o controle social está presente na fala de Fialho (entrevistada perfil 3),

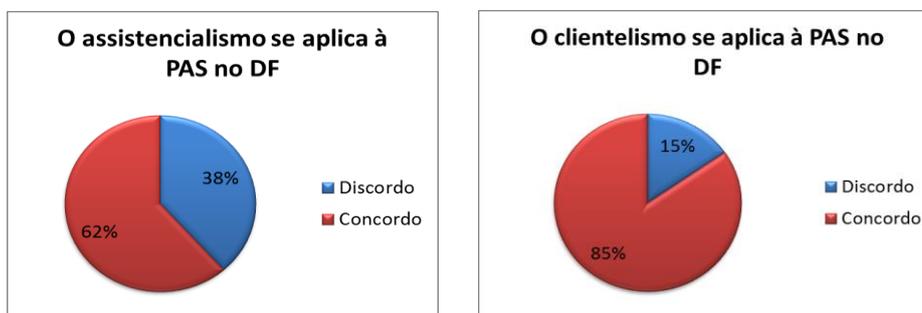
A mobilização das categorias dos assistentes sociais aqui no DF é um horror, as reuniões da categoria são super esvaziadas. Eu era representante do CRESS no Conselho de Assistência Social. Cadê a categoria pra me perguntar o que eu estava representando da categoria dentro do conselho? Ao menos pra saber o que a representante deles estava fazendo[...] então não tem nenhum controle. Assim, a própria categoria não tem controle sobre sua representação [...] isso logo o CRESS que sempre foi poderoso na representação da categoria dos assistentes sociais que sempre foram decisivos pra política de assistência social no Brasil, mas no DF é diferente [...] se a mobilização não ocorre numa categoria que é poderosa em nível central, você imagina o que acontece com o resto da representação no conselho de assistência social do DF [...] nas nossas conferências, incrível, você encontra as mesmas pessoas. Eu falei, “eu não vou mais”, porque fica figurinha carimbada. Em conferência, em conselho, é incrível, nos conselhos, as mesmas pessoas, entra ano e sai ano elas só mudam desse conselho pra aquele.

Ao participar de algumas reuniões do Conselho de Assistência Social, na qualidade de ouvinte, e ter acesso a algumas pautas de reuniões, me chamou a atenção, para além do esvaziamento do número de conselheiros, foi a necessidade de capacitação para estes conselheiros no que se refere a temáticas como orçamento público, bem como para o entendimento do seu papel dentro do conselho, pois os mesmo levantam a importância do conselho enquanto órgão fiscalizador, mas também a falta de conhecimento e indicadores do que é de sua competência ser fiscalizado ou monitorado pelo CAS-DF e como se fazer essa fiscalização. Outro fator que me chamou a atenção foi que grande parte das reuniões registradas em pauta tratam da emissão de certificado ou não para as entidades que estão se candidatando para prestar serviços socioassistenciais. O conselho sob a visão de Fialho (entrevistada perfil 3),

Olha, o conselho na minha época não conseguia monitorar nem recursos, que ele existe, principalmente para fiscalizar recursos humanos. Não conseguia primeiro porque não sabe, não conhece o orçamento. Segundo porque não tem força, porque veja bem, se você é prestador de serviço dessa política e você disser pro Secretário que ele não está fazendo, ele diz assim, “ah, é? É?”, corta você do convênio. Que condição efetiva você tem, se você está na mão dele, você depende dele? Entendeu?[...] então eles não pensam na política como um todo, eles pensam no dinheiro. Com relação ao efetivo de conselheiros nas reuniões, quando eu era conselheira a CUT participava do conselho, mas a CUT nunca foi lá. E tem um detalhe, o conselheiro que tem três sessões sem justificativa deveria ser suspenso, nunca soube que um conselheiro tenha sido suspenso[...] eles não vêm isso como algo fundamental pra fazer a política. É muito de comadre ainda, onde quer patrimonializar um pouco o Estado, entendeu? O Estado é uma vaquinha de leiteira onde todos querem tirar seu copinho de leite dali.

Dessa forma, fica difícil a concretização do controle social, quando o principal órgão responsável tem dificuldades para fiscalizar e monitorar as ações da política de assistência social, seja pela falta de conhecimento, ou seja, pela falta de interesse como vimos no depoimento acima.

Todo o descaso apresentado acima contribuem para a não materialização da Política de Assistência Social no Distrito Federal enquanto política pública, o que favorece a perpetuação de ações de caráter compensatório, sem necessidade de planejamento sistemático das ações e assim serviços públicos de baixa qualidade, dando abertura para a volta de práticas assistencialista e clientelistas. De acordo com os conselheiros, quando questionados sobre esse tipo de prática na aplicação da política de assistência social no DF, a maioria deles concordaram e disseram que essas práticas se aplicam, como podemos observar nos gráficos a seguir:



Fonte: criação própria (dados coletados a partir dos questionários aplicados junto aos conselheiros do CAS-DF)

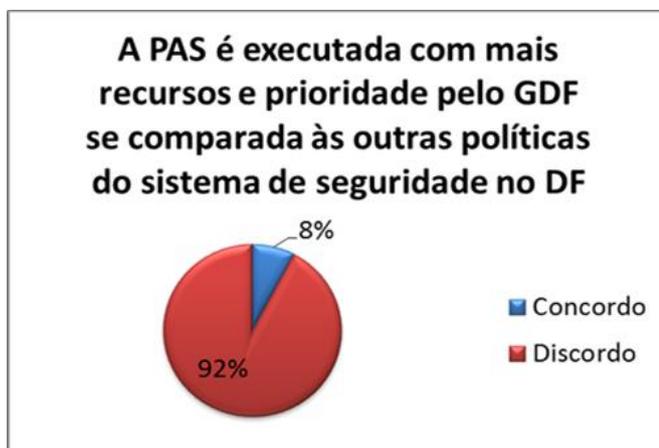
A focalização também é uma característica presente na política de Assistência social no DF. Segundo Faleiros (entrevistado perfil 1): “hoje a assistência social no DF é via bolsa, bolsa principalmente do DF que tem convênio com a Católica, tem o PROUNI e bolsa também para o ensino médio. Então a Assistência Social está assumindo essa focalização, o DF complementa o Bolsa Família, essa complementação que é o dobro do bolsa família, então todas essas políticas elas tem um caráter de legitimação do governo”.

Outra questão a ser analisada refere-se como vimos no capítulo anterior, a importância de se pensar o DF levando-se em consideração o Entorno. A RIDE como vimos considera a Política de Assistência Social uma das políticas públicas de interesse comum entre os membros que compoem a RIDE. Nesse sentido, é importante analisarmos se a Política de Assistência Social vem dando a atenção necessária a está questão.

De acordo com a NOB-SUAS 2012, no artigo 16º, quanto as responsabilidades do Distrito Federal, o item IX nos diz o seguinte: é responsabilidade do DF, organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial, construindo arranjo institucional que permita envolver os Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE. É importante destacar que a necessidade de pensar ações em conjunto com o DF e os municípios do estado de Goiás e Minas já é algo que foi pensado ao final da década de 1990 e que só vem surgir no âmbito da política de assistência social do DF no ano de 2012 com a nova NOB-SUAS.

O Pacto de Aprimoramento e Gestão do SUAS (2011-2014) também apontou para a importância de se considerar a RIDE no planejamento das ações da política de Assistência Social do DF, a própria SEDEST tem como desafio reduzir as desigualdades sociais, superar a extrema pobreza no DF e RIDE, garantindo renda, proporcionando acesso a serviços, gerando oportunidades de emprego e renda na área rural e urbana. Este pacto apresenta como uma de suas metas: fortalecer a estrutura da SEDEST conformar parcerias com municípios da Região do Entorno do DF, para execução de serviços de proteção social especial de assistência social. O resultado esperado era a implementação de Comitê Intergestor (CI) entre Goiás, Minas Gerais e DF entre os anos 2012 à 2015. Contudo, segundo informações da Subsecretaria de Assistência Social (SUBSAS), esse será um desafio posto para a nova gestão que assumir a SEDEST, pois até então nada havia se materializado quanto está questão.

Quanto ao segundo eixo problematizante (tese da Mota), 92% dos conselheiros discordam que a Assistência Social no Distrito Federal seja uma prioridade para o GDF e que receba mais recursos quando comparada as demais políticas que compõem o sistema de seguridade social, o gráfico a seguir demonstra esta realidade:



Quando questionou-se os entrevistados sobre a tese da Assistencialização da Seguridade Social a análise que eles fazem hoje é que a Assistência Social não está passando por uma expansão como o termo utilizado por Mota se refere (hipertrofia da Assistência Social), como se verifica na fala de Faleiros (entrevistado perfil 1):

Então a assistência social está assumindo essa focalização, política da focalização da assistência, o DF complementa o Bolsa Família, essa complementação que é o dobro do Bolsa Família, para as pessoas que trabalham aqui, que recebem bolsa aqui, então todas essas políticas tem um caráter de legitimação do governo, e um caráter também, de minimizar a vida aqui que é muito cara.

Inferese então que no DF a Assistência Social vem retomando a concepção existente na pré-CF de 1988, onde concepções clientelistas e assistencialistas predominavam e a mesma não tinha caráter de uma política pública aifançadora de direitos.

Quanto ao terceiro eixo problematizante (descentralização), os conselheiros nos revelam que a política de assistência social no DF não está desagregada por regiões administrativas, nos confirmando nossa hipótese da não vereança do poder local, da não efetivação dos direitos e da participação popular dos cidadãos que moram nessas localidades, o que inviabiliza o exercício do controle social. O gráfico a seguir retrata o que se está falando:



Quanto a descentralização da política de Assistência Social, os entrevistados nos revelam a fragilidade deste princípio se materializar no Distrito Federal e relacionam isso com a fragilidade da atuação do Conselho de Assistência Social no DF, como pode-se perceber na fala de Fialho (entrevistada perfil 3):

Qual é o controle que a população tem sobre a assistência social? Nenhuma. Qual a informação que a população tem da atuação do Conselho? Nenhuma. É preciso que o conselho esteja mais próximo, que as reuniões aconteçam em outros espaços [...] a falta disso faz com que a gente tenha pouca mobilização para controle da máquina né? (entrevistada – técnica/gestora da PAS-DF).

Os documentos (deliberações das conferências de assistência social no DF) também retrata um pouco do que foi dito pelos entrevistados e conselheiros quanto ao eixo 3 da descentralização. Através deste documento vê-se que em todas as conferências analisadas foi-se levantado a necessidade da descentralização, por meio da implantação das Coordenações Regionais de Desenvolvimento Social; implantação de Fóruns Regionais e reuniões descentralizadas do CAS-DF, bem como criação de Conselho Comunitário em cada RA's. Contudo, viu-se que nenhuma destas deliberações foram até o presente momento concretizadas. Esta dissertação traz no apêndice 2, o quadro síntese das deliberações das conferências de assistência social do Distrito Federal.

CONCLUSÃO

A partir da apresentação da dialógica, com base no quadro de referencial teórico utilizado, e do trabalho de pesquisa realizado é importante agora que se retome o problema e hipótese de pesquisa com o qual se trabalhou e apresentem-se as principais conclusões a que esta dissertação chegou, bem como, as indagações, questionamentos, novas hipóteses e limites desta pesquisa.

O problema de pesquisa que norteou este trabalho traz o seguinte questionamento: as múltiplas determinações advindas da dinâmica histórico-estrutural do DF contribuirão com a dialógica entre Mota e demais estudiosos quanto a Assistencialização da Seguridade Social?

Primeiramente é importante que se aponte alguns limites deste trabalho. Observou-se a partir da dialógica realizada que Mota realiza uma análise da política de seguridade social, ou seja, Mota realiza seu estudo fazendo uma análise política das três políticas, previdência, saúde e assistência. Este trabalho, sendo uma dissertação de mestrado e, portanto tendo um prazo a ser cumprido, bem como a afinidade da pesquisadora pela política de assistência social, deteve sua análise apenas sobre a política de assistência social no DF. No entanto, apesar de não ter uma visão sobre todas as políticas da seguridade social, a presente dissertação revelou que a singularidade do DF encharca o debate entre Mota e estudiosos, sobre a “Assistencialização da Seguridade Social” de múltiplas determinações concretas.

Isso se confirma, pois primeiramente pode-se verificar que o novo dilema/ movimento (centralização/descentralização) posto pela Constituição Federal de 1988 quanto à gestão da Seguridade Social pela via dos entes federados revê-la a singularidade do Distrito Federal, visto que este diferentemente dos demais, não é nem Estado e nem Município, mas possui competência legislativa de Estado e Município, além de ser vetado ao mesmo a sua divisão em municípios.

Por meio desta e de outras singularidades já apresentadas no capítulo 3 desta dissertação pode-se verificar que essa singularidade do DF também se dá no âmbito da Política de Assistência Social, quando analisados os quatro eixos da Política Nacional de Assistência Social (Gestão, Controle Social, Recursos Humanos e Financiamento), a partir dos 3 eixos problematizantes: singularidade; tese da Mota; descentralização.

No âmbito da Gestão pôde-se observar que a singularidade do DF torna-se um entrave ao princípio da descentralização posto pela CF 1988. A gestão da Política de Assistência

Social no DF encontra-se centralizada no Plano Piloto, através da Secretaria de Assistência Social e Transferência e Renda (SEDEST), não abarcando as trinta regiões administrativas que compõem o DF, impasse este que quando somado a não existência do índice de vulnerabilidade social, portanto a não distribuição de serviços socioassistenciais de maneira sistemática e planejada, vai de encontro aos princípios e diretrizes que norteiam a Política Nacional de Assistência Social.

Uma das inovações trazidas pela Constituição Federal e incorporada a LOAS, a PNAS e a NOB/SUAS diz respeito à participação popular, ou seja, a necessidade da população estar mais próximo e presentes nos espaços de discussão, planejamento e deliberação das políticas sociais e também exercer o controle social sobre as ações do Estado e terem seus direitos assegurados. No Distrito Federal com a inexpressividade do poder local advinda da proibição deste em dividir-se em municípios, pode-se observar que a vereança dos cidadãos do DF, em especial dos que residem nas RA's não se materializa. Nesse sentido, o Controle Social no âmbito da Política de Assistência Social no DF apresenta-se enfraquecido, pois os cidadãos das RA's além do não direito a escolha de seus representantes mais próximos (administradores), não possuem espaços de discussão, diálogo, como por exemplo, conselhos comunitários voltados para a Assistência Social.

Outro fator agravante é o que no DF o principal órgão responsável pela fiscalização da Política de Assistência Social, bem como pela promoção da participação popular, encontra-se presente no Plano Piloto e não realiza ações para divulgação de seu trabalho, bem como não se faz presente nas demais regiões administrativas, não estando, portanto cientes das demandas da população bem como aos entraves para a materialização da política de assistência social nestes territórios.

No que diz respeito ao financiamento, pode-se afirmar que diante dos demais entes federados, o Distrito Federal, por ser a capital federal, encontra-se numa situação privilegiada, pois este, no que se refere a política de Assistência Social, o Fundo da Assistência Social, além da verba repassada pelo tesouro do DF, também recebe uma verba complementar da União. Contudo, esta dissertação nos revê-la a necessidade da criação das Coordenações Regionais de Desenvolvimento Social nas RA's para que esse recurso possa ser descentralizado e melhor distribuído e utilizado atendendo as necessidades socioassistenciais de cada região.

Quanto ao Recursos Humanos, o Distrito Federal, a partir dos registros das deliberações das conferências distritais vem desde 2005 apresentando um quadro de servidores insuficientes para atender a demanda desta política social, o que pode facilitar devido a uma sobrecarga de trabalho dos servidores, ações sem planejamento sistemático, abrindo portanto espaço para ações assistencialistas, baseadas no imediatismo, voltando então ao caráter voluntarista, de benemerência, que a assistência social assumia antes da CF 1988.

Pode-se inferir ainda, quanto a hipótese apresentada logo no início desta dissertação que a singularidade do DF no âmbito da Política de Assistência social traz contribuições a dialógica tanto do ponto de vista histórico quanto estrutural. Ao verificar como a dialógica se desdobra em âmbito local, vemos que no DF, do ponto de vista histórico, a conformação socioespacial deste, bem como a correlação de forças construídas neste espaço e o papel que o Estado assumiu no DF, favorece a captura da política de assistência social por partes dos sujeitos políticos (governantes, deputados distritais), ficando está à mercê do capitalismo e não da garantia dos direitos socioassistenciais, o que corrobora com a ideia de Mota de que do ponto de vista ideológico e político a assistência social vem sendo utilizada para assegurar legitimidade de governos.

Isto se afirma, pois como foi visto a política de assistência social no DF não se dá de forma articulada com as demais políticas sociais da Seguridade Social e as demais políticas públicas. Viu-se ainda que pensar políticas sociais no DF requer uma ação conjunta entre DF, Goiás e Minas, tendo em vista que parte dos municípios desses estados são dependentes do DF, quanto à emprego e oferta de serviços públicos. No entanto, no âmbito da assistência social (apesar de determinado pela NOB/SUAS 2012) nenhuma ação foi realizada neste sentido. Com os dados apresentados pode-se inferir que do ponto de vista estrutural, no DF, a política de Assistência Social não vem se expandindo, pelo contrário, a assistência social vem sendo sucateada do ponto de vista dos investimentos, infraestrutura, capacidade de resposta às demandas, etc.

Do ponto de vista estrutural tem-se a invisibilidade do trabalho na política de Assistência Social no DF. Pelos dados apresentado no capítulo 4 viu-se que os conselheiros não sabem identificar qual o perfil dos usuários da política de assistência social no DF, já os entrevistados revelam que a demanda pela política de assistência social no DF tem relação com o crescimento da informalidade no mercado de trabalho, bem como do trabalho precarizado, não sendo a assistência social um complemento da política de previdência social,

portanto do trabalho, mas uma política que vem se colocando de forma ideopolítico em âmbito contrário.

Neste campo ressaltamos ainda as contribuições que esta pesquisa trouxe, do ponto de vista teórico, social e para novas pesquisas.

Do ponto de vista teórico, este trabalho acadêmico trouxe a luz do conhecimento o debate atual que vem acontecendo entre categoria profissional do Serviço Social, apontamos pontos de divergência de pensamento e a importância de estarmos atento a este debate, que versa sobre a definição conceitual da Política de Assistência Social, campo que requer uma maior atenção por parte dos pesquisadores e estudiosos desta política, além do que este é um debate ainda inconcluso, visto que as discussões ainda estão se dando.

Do ponto de vista social, a pesquisa ao comprovar a singularidade do DF, traz uma contribuição para o funcionamento desta unidade da federação, para os governantes, deputados e gestores das políticas sociais e públicas, bem como sociedade civil que passarão, a compreender melhor o DF em sua singularidade e as problemáticas que o cercam e assim poderão pensar em intervenções, políticas e estratégias que atendam as especificidades deste espaço.

A dissertação também aponta para pesquisas futuras, como foi dito, este trabalho deteve-se ao estudo da singularidade do DF, no âmbito da política de assistência social, acredita-se ser relevante que se analise a singularidade do DF no âmbito das demais políticas sociais da Seguridade Social para que assim se tenha uma visão mais de totalidade e assim outras novas determinações possam ser elucidadas e tragam maiores contribuições a dialógica apresentada por este trabalho quanto a temática da “Assistencialização da Seguridade Social”.

O aprofundamento da análise da singularidade do DF, no âmbito das políticas sociais de previdência e saúde, também trarão contribuições para o melhor funcionamento da seguridade social no DF, de forma que as políticas sociais possam caminhar de maneira articulada e não como unidade contraditória como afirma a tese de Mota, bem como se busque novas estratégias para que a participação popular possa ser efetivada no Distrito Federal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, I. S. Projeto pró-lei orgânica do Distrito Federal: uma breve memória. UnB. Decanato de Extensão. 1990-1992.

ALMEIDA, N. L. de; ALENCAR, M. M. de. Descentralização e Intersetorialidade. **Serviço Social: Trabalho e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011, p.73-99.

ANTUNES, R. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. Editora: Boitempo. 4º ed. 2001.

ANTUNES, R. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia científica**: filosofia e prática de pesquisa. São Paulo: Thimson Learning, 2006.

BEHRING, E. R. Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R. Política social no contexto da crise capitalista. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. 2009. P. 323-340.

BEHRING, E. R. Trabalho, seguridade social: e o neoconservadorismo nas políticas sociais. São Paulo. Ed: Cortez. 2008. P.152-174

_____; BOSCHETTI, I. Política social: fundamentos e história. São Paulo. Cortez, 2006.

_____. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine. ALMEIDA, Maria (Orgs). Trabalho e seguridade social. São Paulo: Cortez. 2008. p.152-174.

BOSCHETTI, I.; SANTOS, L. S. Natureza, abrangência e critérios de acesso aos direitos assistenciais. In: Anais do VII Encontro Nacional de pesquisadores em Serviço Social. Brasília. ABEPSS, 2000.

_____. Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal. Observatório da cidadania. 2007, p. 91-98.

BOSCHETTI, I. A política de Seguridade Social no Brasil. In: CFESS; ABEPSS (org). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 1º edição. Brasília: CFESS, 2009, v.1, p.323-340.

BOURDIEU, P. Compreender. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997, p.693-732.

_____. Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST-SER-UnB, 2003.

_____. A política de seguridade social no Brasil. In: CFESS-ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. CFESS-ABEPSS, 2009, p. 323-340.

BRASIL, MDS. Texto: O Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas> acessado em 20/09/2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Distrito Federal, 1988.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Lei de Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12.435, de 2011. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: MAS, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília: MDS, 2004.

_____. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Distrito Federal, 2005.

_____. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Aprovada pela Resolução CNAS nº 33/2012. Diário Oficial da União. Publicado em 03/01/2013. Brasília: Distrito Federal, 2013.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica de Assistência Social. 2004.

BRASIL. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Saúde. 2009.

BRASIL. Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. 2009. CODEPLAN. Revista Brasília em debate. Dezembro 2012, nº 01.

CAMARA LEGISLATIVA DO DF. Lei Orgânica do Distrito Federal. 2.ed. atual. Brasília CLDF, 2000.

CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a constituição de 1988: conquistas e desafios. Brasília. Ed. IPEA. 2009.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DRAIBE, S.. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP – Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo**. São Paulo, n. 17. p. 86-101. 1993.

EDITORIAL. Direitos sociais para construir cidadania. *Diálogos*, ano 7, n.7, jul. 2010.

FALEIROS, V. de P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: CFESS: ABEPSS: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo III: Política Social. Brasília: UnB/CEAD/CFESS, 2000. p.41-50.

FREITAS, N. E. de. A materialização do SUAS no DF: o estado garantindo a primazia do setor privado. Brasília: UnB, 2011.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2003, p.64-89.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2006.

GONZALES, S. F. N. As formas concretas de segregação residencial em Brasília. In: PAVIANI, Aldo (Org.). Brasília, ideologia e realidade. Brasília: UnB, 2010, p.117-142.

GOUVÊA, L. A. A capital do controle e da segregação social. IN: PAVIANI, A. (org.). A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Ed. Universidade de Brasília. 2ª edição, 2010, p. 83 a 108.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. *Revista Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. Brasília: ABEPSS, Graflin, ano 2, n. 3, p. 09-29, jan./jul. 2001.

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In BOSCHETTI, Ivanete et all (Orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*, 2008 p.13-43.

IWAKAMI, L. N.; JÚNIOR, L. de P. Q. O canteiro de obras da cidade planejada e o fator de aglomeração. In: PAVIANI, A. A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Ed. UnB, Brasília, 2010. p. 59-82.

JACCOUD, L. Lutas sociais: populismo e democracia: 1960/1964. In: PAVIANI, A. A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Ed. UnB, Brasília, 2010. p. 167-194.

KOGA, D. Medidas de Cidades: Entre Territórios de Vida e Territórios Vividos. São Paulo, Cortez Editora, 2003, p. 299.

_____; RAMOS, F; NAKANO, K. Perspectivas territoriais e Regionais para políticas públicas brasileiras. Conferência de Criança e Adolescente – Assistência Social. 2005.

LAPERRIÈRE, A. Os critérios de cientificidade dos métodos qualitativos. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 410-436.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A Construção do Saber*. Porto Alegre: Artmed, 1997.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. *Serviço Social e Sociedade*. n.87, p.76-95, 2006.
MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1992.

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1995.

MIRAGAYA, J. Alternativas para superar o fosso econômico e social entre o rico quadrilátero e seu entorno empobrecido. In: ROSSO, S. del. (orgs.). *Trabalho na Capital*. 2011, p. 10-34.

MOTA, A. E. *Cultura de Crise e Seguridade Social: uma estudo sobre as tendências da previdência social e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 1995

MOTA, A. E. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. *Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista*. . In: CFESS-ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. CFESS-ABEPSS, 2009, p.51-68.

MOTA, Ana E. (Org.); BRAVO, M. I. (Org.); UCHOA, R. (Org.); NÓGUEIRA, Vera M.R. (Org.); MARSIGLIA, R. (Org.); GOMES, L. (Org.); TEIXEIRA, M. (Org.). *SERVIÇO SOCIAL E SAÚDE*. 4ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2013. v. 01. 408p.

MOTA, Ana E. (Org.); AMARAL, A. S. (Org.); DRUCK, G. (Org.); CARDOSO, I. C. C. (Org.); FRANCISCO, E. M. (Org.); COSTA, M. D. H. (Org.); CESAR, M. J. (Org.); DOURADO, E. O. (Org.); FREIRE, L. M. B. (Org.); MELO, A. I. S. C. (Org.); ALMEIDA, G. E. (Org.); Ubirajara Aloízio de Oliveira Mattos (Org.). *A NOVA FÁBRICA DE CONSENSOS*. 5ª. ed. São paulo: Cortez Editora, 2013. v. 01. 215p.

MOTA, Ana E. . *O FEITIÇO DA AJUDA*. 6ª. ed. São paulo: Cortez Editora, 2012. v. 1. 175p.

MOTA, Ana E. (Org.); CASTELO. RODRIGO (Org.); MARANHÃO, C. H. M. C. (Org.); SILVA, M. G. E. (Org.); Santos, Cleusa (Org.); AMARAL, A. S. (Org.); PERUZZO, J. F. (Org.); MAURIEL, A.P. (Org.); TAVARES, Maria Augusta (Org.); SITCOVSKY (Org.). *DESENVOLVIMENTISMO E CONSTRUÇÃO DE HEGEMONIA*. 1. ed. SÃO PAULO: CORTEZ, 2012. v. 1. 248p .

MOTA, Ana E. (Org.); AMARAL, A. S. (Org.); PERUZZO, J. F. (Org.); MARANHÃO, C. H. M. C. (Org.); SILVA, M. G. E. (Org.); Santos, Cleusa (Org.); TAVARES, Maria Augusta

(Org.); SITCOVSKY (Org.); Rodrigues, Haidée (Org.); Alves, Luanne (Org.); Souza, Viviana da S (Org.); ORTIZ, Fatima G. (Org.); SOARES, Raquel C. (Org.); JALES DOS SANTOS, M. B (Org.). As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social. 1. ed. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010. 437p.

MOTA, Ana E. . O Feitiço da Ajuda. 5ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008. v. 1. 175p.

MOTA, Ana E. (Org.) ; AMARAL, A. S. (Org.) ; MARANHÃO, C. H. M. C. (Org.) ; SITCOVSKY (Org.) ; PADILHA, M. D. (Org.) ; DUQUE-ARRAZOLA (Org.) . O Mito da Assistência Social - ensaios sobre política e sociedade. 2ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008. v. 1. 320p .

MOTA, Ana E. (Org.) ; BRAVO, M. I. (Org.) ; UCHOA, R. (Org.) ; NOGUEIRA, Vera M.R. (Org.) ; MARSIGLIA, R. (Org.) ; GOMES, L. (Org.) ; TEIXEIRA, M. (Org.) . Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007. v. 01. 408p.

MOTA, Ana E. (Org.). Anais do V Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Rio de Janeiro-RJ: Faculdade de Serviço Social da UERJ, 1996. v. 1. 207p .

NETTO, J. P.; BRAZ, M. Economia Política: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, J. P. Prefácio. In: MOTA, Ana Elizabete. O mito da assistência social: ensaios sobre o Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2009, p.9-13.

OLIVEIRA, H. M. J. de. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no Âmbito da proteção social. Ser Social. n.12. 2003. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/275/112> Data de acesso: 20/03/2013.

PAIVA, A. de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. Serviço Social e Sociedade. n.87, p.5-24, 2006.

PAULA, R. F. dos S. A política social do neoliberalismo à brasileira: fugindo das injunções lineares. In: PAULA, R. F. dos S. (orgs.). Gestão pública e o sistema único de assistência social (SUAS) desenvolvimento e “questão social”. São Paulo: Livrus Negócios, 2014, p. 91-126.

PAVIANI, A (org.). A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 2ª edição, 2010.

PAVIANI, A. A construção injusta do espaço urbano. IN: PAVIANI, A (org.). A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 2ª edição, 2010, p. 131 a 163.

PAVIANI, A. Brasília: cidade e capital. In: NUNES, B. F. (org.). Brasília: a construção do cotidiano. Paralelo 15. P.37-68.

_____. Introdução ao método na teoria social. In: CFESS-ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. CFESS-ABEPSS, 2009, p.667-700.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.). Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Estado, regulação social e controle democrático. In: SOUZA BRAVO, Maria Inês; PEREIRA, Potyara (Orgs.). Política Social e democracia. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 217-234.

_____. Pluralismo de bem estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara; CESAR, Maria Auxiliadora; BOMTEMPO, Denise (orgs.). Política social: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: programa de pós-graduação em Política Social, SER/UnB, 2004.

_____. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: _____.; BRAVO, M. I. de S. (orgs.). Política social e democracia. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/08-Sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-Brasil.pdf>> Acesso em: 15/10/2013a.

_____. Estado, Sociedade e esfera pública. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. 2009. P. 285-300.

PONTES, R. N. Mediação: categoria fundamental para o trabalho do assistente social. In: Capacitação em Serviço Social e Políticas Sociais: Módulo 4: O Trabalho do assistente social e as políticas sociais – CEAD, Brasília, 2000

RAMOS, M. H. R. Poder local e acumulação. Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro, 1997, v.1, n.1, p. 75-122.

_____. Para o estudo do processo de segregação socioespacial: algumas categorias teóricas. In: QUINTAS URANAS DA UNB: PODER E CIDADANIA NAS POLÍTICAS URBANAS, 2003, Brasília. Anais... Brasília: UnB, 2003. Mesa 2. 3 CD-ROM (texto).

RIBEIRO, G. L. Acampamento de grande projeto: uma forma de imobilização da força de trabalho pela moradia. In: PAVIANI, A. A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Ed. UnB, Brasília, 2010, p. 25-58.

RICHARDSON, J. R. Pesquisa Social: métodos e técnicas. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, de C. Da utopia brasiliense à realidade do Distrito Federal: a emergência e a difícil estabilização de um espaço político específico em Brasília. Cronos, Natal-RN, v.9, n.1, 2008, p.77-107.

ROSSO, S. Crise e trabalho no Distrito Federal. In: ROSSO, S. et. al (org.). Trabalho na capital. 2011, p. 124-149.

- SANTOS, M. Espaço e método. São Paulo: Nobel, 2008.
- SCHIMIDT, B. V. Trajetória política da Lei Orgânica. In: DIAP. Quem é quem na Câmara Distrital. Brasília: DIAP, 1991.
- SILVA, M. da. Seguridade Social Brasileira: a assistência social mitificada sob o predomínio da transferência condicionada de renda. 2012, p. 1-15.
- SILVA, Maria L. L. da. Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Cortez, 2012
- SILVA, M. O. S; YAZBECK, M. C.; GIOVANNI, G. di. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.
- SOARES, L. T.. Os custos do ajuste neoliberal na América Latina. Questões da Nossa Época nº 70. São Paulo, Cortez, 2000.
- SOUSA, N. H. B. de. O movimento pro-fixação e urbanização do Núcleo Bandeirante: a outra face do populismo janista. In: A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 2ª edição, 2010, p. 195-244.
- SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. J. (org.) **Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano** (org.). São Paulo: Cortez Editora, 2000, pp.123-151.
- SPOSATI, A. A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. SPOSATI, A. et al (orgs.). 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS, UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília 2009, p. 13-56.
- SPOSATI, A. Desafio do sistema de proteção social. In: PAULA, R. F. dos S.; PAZ, R. D. O. da; STUCHI, C. G. (orgs.). ed. São Paulo: Veras, 2012, p. 21-38.
- _____. Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil. In: XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 2008.
- STEIN, R. H. A descentralização como instrumento de ação política: Revisão teórico-conceitual. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: v.54, p.75 - 96, 1997.
- TORRES, I. C. As primeiras damas e a assistência social: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELOS, A. M. N. Cenários demográficos para a Área Metropolitana de Brasília. In: PAVIANI, A. et al (orgs.). Brasília 50 anos da capital a metrópole. ed. UnB, Brasília, 2010, p. 397-426.

VESENTINI, J. W. A capital da geopolítica: Ática, 1986.

VIANNA, M. L. T. W. Reforma da previdência: missão ou oportunidade perdida? In: MORHY, Lauro (org.). Reforma da previdência em questão. Brasília: UNB, p. 317-336, 2003.

YASBEK, M. C. “A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social”. Cadernos Abong, nº3. São Paulo, Abong, 1995.

APÊNDICES

APÊNDICE 1:

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

PERFIL 1: Intelectuais Orgânicos da política social no DF;

PERFIL 2: Tese da Singularidade;

PERFIL 3: de gestor e/ou operador (técnico) na execução da política de Assistência Social no DF;

PERFIL 1

Ser Assistente Social;

Intelectual com produção acadêmica e intervenção na área da política social e da política de assistência social no Distrito Federal e em âmbito nacional;

Ter participado do processo constituinte da Lei Orgânica do DF;

Ser nome de referência nacional da profissão;

Não ter sido gestor da política de assistência social no DF;

Ter sido convidado como Conferencistas ou Expositores na Conferência de Assistência Social no DF e dos eventos nacionais do Serviço Social (CBAS e ENPESS);

Ter sido membro do corpo docente do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília;

Ser referência internacional da política de assistência social;

Ser parte do quadro de referencial teórico desta dissertação;

PERFIL 2

Intelectual com larga produção acadêmica sobre a dinâmica de constituição geopolítica, administrativa do DF. Portanto da singularidade do ponto de vista geopolítica, administrativa e das lutas sociais do DF;

Ter contribuído com o processo constituinte da Lei Orgânica do DF;

Ter produzido academicamente reflexões sobre a singularidade político-administrativa do DF não restrita a política de Assistência Social;

Não ter assumido nenhum cargo de Gestão da Política de Assistência Social;

PERFIL 3.1

Ser Assistente Social;

Ter sido assessoria técnica do Conselho de Assistência Social seja contratada como do CAS ou do órgão executivo;

Ter exercido assessoria as Conferências Distritais de Assistência Social;

Não estar exercendo nenhum cargo no CAS-DF;

PERFIL 3.2

Ter sido gestora do Órgão Gestor da Política de Assistência Social no DF;

Ter participado da gestão de uma política social em nível nacional;

Ter sido constituinte Distrital da Lei Orgânica do DF;

Não estar exercendo cargo nenhum no momento da entrevista na execução da política social do DF;

APÊNDICE 2: QUADRO SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES DAS CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DF

VI CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (2005) – Deliberações	
Assistência Social – Política Pública de Direito	
1. Gestão	- Implantar o Sistema Único de Assistência Social no DF garantindo os preceitos institucionais na LOAS.
	- implantar na Secretaria de Estado de Ação Social do Governo do DF o sistema de produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida.
	- Promover a equidade de Direitos: redimensionamento das ações, envolvendo outras políticas públicas.
	- garantia da articulação dos vários órgãos públicos e da sociedade civil para um trabalho em rede, na perspectiva de atendimento à população em situação de vulnerabilidade social e da implantação de ações executivas.
	- identificação e garantia da destinação de equipamentos públicos ociosos, bem como a construção e/ou locação dos espaços, de forma regionalizadas.
	- investimentos em programas que buscam a geração de renda e autonomia financeira dos usuários.
	- desenvolvimento de estratégias, procedimentos e normativas para viabilizar a intersetorialidade das políticas sociais de moradia, saúde, educação, segurança, cultura, esporte e lazer com o objetivo de garantir o acesso aos usuários da assistência social aos direitos sociais.
	- garantia, por meio de articulação com demais políticas públicas o acesso dos usuários da Assistência Social.
2. Recursos Humanos	- Elaborar e executar a política de recursos humanos pela Secretaria de Estado de Ação Social do Governo do Distrito Federal, implantando Plano de Carreira e programa de capacitação permanente sobre a Política de Assistência Social para a rede sócio-assistencial com o objetivo de garantir o atendimento de qualidade ao usuário.
	- Recomposição do quadro de recursos humanos

	mediante realização de concurso público e implementação do Plano de Carreira (conforme PNAS/NOB), capacitação continuada e valorização dos servidores para qualificação do atendimento prestado aos usuários da Assistência Social.
3. Financiamento	- Garantia de recursos financeiros no mínimo de 5% do orçamento do DF, alocados exclusivamente no FAZ, como unidade orçamentária para ações de proteção básica, proteção especial e provisão de benefícios eventuais, bem como assegurar o fundo de combate a pobreza como fonte de financiamento do FAZ- DF
	- Destinação de no mínimo 5% do orçamento do GDF, para a execução da política pública de A.S. do DF, com alocação no FAS-DF, garantindo o repasse sistemático para a realização dos serviços, projetos, programas e benefícios da Política Pública de Assistência Social.
4. Focalização	Promover a erradicação da fome e da pobreza, garantindo a intersectorialidade das políticas públicas.
	Garantia de recursos para implementação dos projetos de enfrentamento da pobreza integrado com outras políticas sociais que contribuam para a melhoria das condições de vida dos usuários da assistência social.

VIII Conferência de Assistência Social no DF – Deliberações (2009)	
1. Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> - promover uma capacitação de liderança comunitária, dos servidores da assistência social, sobre: monitoramento quanto à efetivação da política de assistência social, e a necessidade e diversidade de atendimento aos diversos grupos de usuários. - aproximação e divulgação do CAS/DF por meio de reuniões periódicas e elaboração de cartilhas, assim como visitas constantes dos conselheiros nas unidades executoras para aproximação, informação e fiscalização. - implantar um fórum de políticas sociais com eleição de representantes das várias secretarias que possuam interface com a política de assistência social (intersectorialidade). - aumentar a participação dos usuários nos conselhos através da criação de uma comissão dentro do conselho responsável pela articulação com os usuários, através de palestras CRAS e

	<p>CREAS, sobre controle social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - inaugurar até dezembro de 2009, o site do CAS/DF para viabilizar instrumentos que promovam um controle social, através de sites, de fórum, campanhas de divulgação do mesmo, revista, exemplares, etc. - instituir o fórum dos trabalhadores da rede socioassistencial (governo e sociedade civil) com participação de todas as unidades da assistência social para que haja participação ativa na gestão da política. - os CAS regionalizados deverão capacitar os técnicos da rede sócioassistencial, os usuários e todos os integrantes da sociedade civil no que tange à participação e compreensão do processo de elaboração e monitoramento da aplicação do orçamento, como também, oferecer palestras em períodos trimestrais preparatórias às conferências sobre orçamento e financiamento do SUAS. Enquanto não forem implementados os CAS regionalizados, esta deliberação fica a cargo do CAS/DF. - criar o fórum de orçamento da assistência social no DF com objetivo de garantir a execução e transparência do orçamento da assistência social, sob coordenação do CAS/DF e com a participação de órgãos do governo, ministério público, sociedade civil, órgão de controle (prazo: até julho de 2010). - promover por meio do CAS/DF e do órgão gestor, audiências públicas para elaboração e prestação de contas do orçamento e detalhamento do fundo da assistência social (prazo: primeiro semestre de 2010).
<p>2. Descentralização</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ampliar o alcance das unidades de Assistência Social do DF visando propiciar atendimentos itinerantes às áreas de vulnerabilidade distantes dos centros referenciados, com a garantia de disponibilização de espaços nos quais os usuários, servidores e representantes da sociedade civil exerçam o controle social de forma continuada e participativa. - concretizar a descentralização do CAS/DF com a implantação de fóruns regionais permanentes para garantir a mobilização e a participação da sociedade civil, fortalecendo a luta pela concretização da implantação de mais equipamentos da assistência social e controle

	<p>social, por meio de fiscalização, acompanhamento e controle.</p> <ul style="list-style-type: none"> - criar em cada RA um conselho comunitário de assistência social, paritário, para acompanhar e fiscalizar os programas e o orçamento público, com reuniões mensais dando maior publicização às ações, intensificando o processo de informação, esclarecimento do usuário acerca da rede e sistema de garantia de direitos de forma articulada com organizações governamentais e não governamentais, considerando o apoio logístico dos CRAS. - criar unidades de atendimento da subsecretaria de transferência de renda em todas as regiões administrativas para a gestão do cadastro único, revisão e atualização cadastral e orientação do usuário garantindo concurso público para suprir a necessidade de recursos humanos dessas unidades. - descentralizar a atuação das entidades para as áreas de vulnerabilidade social com o intuito de diversificar a oferta de serviço. - instalar outros polos da coordenadoria de ações especiais com todos os núcleos, em todas as RA's (prazo de implantação: 2 anos. Responsável: SEDEST). - implantar as diretorias regionais de assistência social com descentralização orçamentária e gestão.
<p>3. Assistência Social: direito e política pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> - implantar um sistema único nacional informatizado para protocolos de registro de atendimento de todos os usuários da assistência social. Por meio deste sistema o usuário poderá acessar as informações relativas aos seus benefícios e/ou atendimentos. - aumentar o número de equipamentos públicos (CREAS, CRAS, COSES, UAC's e CCI's) de acordo com o que é garantido pelo SUAS em todas as regiões administrativas identificadas como áreas de vulnerabilidade social para facilitar o acesso do usuário da política de assistência social. - propor que os cargos de coordenador e assistente técnico de CRAS, CREAS COSE, bem como os cargos de direção das UAC's sejam ocupados 50% por profissionais da carreira de servidores da SEDEST. - garantir a pactuação de um fluxo com as demais

	<p>políticas públicas no sentido de assegurar a integralidade dos serviços e programas, como garantia de direitos a serem assegurados pelo estado, por meio de instrumentos de protocolos com ações integradas das diversas políticas públicas a partir de instancias superiores do planejamento para que os órgãos executores tenham condições de viabilizar a rede de proteção social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - criar um sistema informatizado para acompanhamento dos convênios pelas entidades conveniadas garantindo a transparência e a publicização das informações. - estabelecer conjuntamente diretrizes envolvendo o CAS/DF, SEDEST e rede sócioassistencial não governamental para conveniamento levando em consideração as vulnerabilidades do território. - garantir CREAS em RA's com indicadores de maior violação de direitos; ampliar o quantitativo de COSE nas RA's; implantar os centros de convivência de idosos nas regiões que apresentem demanda. - institucionalizar a rede através de um protocolo de intenção e/ou um pacto conjunto assinado pelos secretários de habitação, educação, saúde, assistência social, trabalho, entre outros, definindo as atribuições de cada um dos setores de forma a garantir articulação entre as políticas públicas no atendimento das demandas dos usuários. - garantir que a política de assistência social seja uma política de estado, uma política pública e não uma política partidária. - garantir verba no orçamento da SEDEST para o ano de 2010 com o intuito de garantir convênios e parcerias com entidades que atendem dependentes químicos.
4. Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - implementar a capacitação permanente dos trabalhadores para atender na perspectiva da diversidade (ex.: pessoas com deficiência, gênero, étnico-racial, religiosa, etc). - que o MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, o CAS/DF e os órgãos de controle externo, fiscalizem o cumprimento da NOBE/RH diante do atual diagnóstico do quantitativo de recursos humanos insuficiente para atender toda a demanda da PNAS.

	<ul style="list-style-type: none"> - garantir equipe completa de técnicos e apoio com agentes sociais e administrativos, além do motorista, em todas as unidades. - priorizar ampliação de contratações via concurso público e aprovar o plano de carreira prevendo o reajuste salarial e o cumprimento da NOBE/RH. Garantir os direitos do trabalhador da assistência social conforme preconiza a NOBE/RH, a participação ativa do servidor no plano de carreira assegurando a devida capacitação permanente do servidor. - ampliar o quando da SEDEST para o quadro de agente de proteção social para atuar com visitas domiciliares e acompanhar a todas as famílias referenciadas no CRAS. - capacitar os técnicos da rede socioassistencial, conselheiros e usuário visando sua participação na elaboração e execução do orçamento, sob coordenação do CAS/DF e com apoio dos órgãos gestores do DF (prazo: primeiro semestre de 2010).
5. Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> - que seja pactuado na CIT que os parâmetros normativos da PNAS (pequeno, médio, grande porte e metrópole), sejam aplicados às regiões administrativas do DF para garantir o co-financiamento. - fixar em âmbito nacional o fundo da união para a assistência social do DF assim como já acontece nas áreas de segurança, saúde e educação, que deverá ser efetivado no exercício de 2011.
6. Singularidade	<ul style="list-style-type: none"> - apresentar plano de providência a ser elaborado pela SEDEST voltado aos entraves para gestão democrática e a plena organização do SUAS no DF enquanto gestor que exerce o papel do estado do município e garantir sua autonomia administrativa.

IX CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL(2011)- Deliberações	
1. RH	<ul style="list-style-type: none"> - reestruturar o plano de carreira de servidores Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST, promovendo o desenvolvimento profissional adequado, a definição de perfis (gestão de competências) e atribuições para todos os cargos, prevendo adicionais de insalubridade e periculosidade para

	<p>os cargos que assim exigirem e inclusão de critérios diferenciados quanto ao tempo para aposentadoria.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rever a política de gestão de pessoas de modo a valorizar os trabalhadores promovendo processo de seleção, monitoramento, capacitação, inclusive para execução de convênios, tendo como referência as normativas do SUAS. - . Oferecer condições para o exercício profissional por meio da melhoria do salário/remuneração <p>disponibilização de equipamentos de trabalho de qualidade, melhores condições de segurança, plano de saúde, dentre outras medidas que preservem a saúde física e mental dos trabalhadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar novos concursos públicos, em caráter de urgência, para todos os cargos da carreira pública da Assistência Social, (Assistentes Sociais, Psicólogos, Pedagogos, Educadores Sociais, Agentes Sociais, Cuidadores Sociais, Cuidadores de Idosos, (Assistentes Sociais, Psicólogos, Pedagogos, Educadores Sociais, Agentes Sociais, Cuidadores Sociais, Cuidadores de Idosos, a <p>atender o disposto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH, adequando o quantitativo de servidores das unidades do SUAS às demandas por serviços socioassistenciais e às necessidades de cada território, considerando, inclusive, a criação de equipes volantes capazes de atender as populações rurais e comunidades distantes dos grandes centros das Regiões Administrativas.</p> <p>1.5. Transformar o CTC (Centro de Treinamento e Capacitação) em uma Escola de Formação para Trabalhadores da Carreira de Assistência Social do Distrito Federal, que trate da especificidade desta política e promova a formação continuada, com cursos e especializações, presenciais e à distância, para trabalhadores do SUAS nas esferas estatais e privadas, visando, principalmente,</p> <p>a humanização dos serviços, criando incentivos para a participação dos profissionais e utilizando também os recursos humanos da carreira pública</p>
--	--

	<p>de assistência social para ministrar tais cursos.</p> <p>1.6 Elaborar e implantar uma política de capacitação (presencial e/ou à distância) para os servidores e colaboradores/parceiros na execução, monitoramento e avaliação dos serviços do SUAS, considerando as temáticas específicas de cada área de atuação.</p>
2. Descentralização	<p>- Criação de grupos de trabalho regionais, compostos por representantes do governo, entidades privadas e sociedade civil organizada com reuniões periódicas, tendo por objetivo planejar ações intersetoriais, promovendo e qualificando a execução dos serviços do SUAS;</p>
3. Assistência Social: direito e política pública	<p>2.1. Ampliar e aprimorar a cobertura dos serviços, programas, projetos e benefícios do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, viabilizando o acesso às ações e priorizando as áreas de maior vulnerabilidade, por meio da instalação de novas unidades de Proteção Social Básica e Especial: a) (Proteção Social Básica): Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, Centro de Conveniência e Fortalecimento de Vínculos - COSE, Centro de Convivência do Idoso – CCI;b) (Proteção Social Especial): Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, Centro de Referência para a População em Situação de Rua - CRE POP, Casa Lar para Crianças e Adolescentes, Centro Dia para Idosos, Casa Lar para Idosos, Casa de Passagem para idosos, Unidades de Acolhimento Institucional para o público LGBT, Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI, Repúblicas para jovens (inclusive egressos de acolhimento), idosos, população em situação de rua, especialmente nas cidades definidas nas Pré-Conferências</p>

	<p>Regionalizadas;</p> <p>Promover a melhoria da infraestrutura das unidades públicas do SUAS existentes, por meio de reforma, ampliação, substituição de espaços alugados ou cedidos por imóveis próprios da SEDEST, garantia de acessibilidade e disponibilização de recursos materiais e financeiros, veículos, equipamentos, pessoal, entre outros, para que os serviços, programas, projetos e benefícios sejam ofertados de acordo com o preconizado nas regulações gerais e específicas (NOB/SUAS, NOB-RH/SUAS e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, etc.), prioritariamente as unidades definidas nas Pré-Conferências Regionalizada, até 2014;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementar sistema de informação e monitoramento do Sistema Único de Assistência Social- SUAS, com definição de indicadores que permitam monitorar e avaliar o desenvolvimento dos serviços e das famílias atendidas, buscando a integração e comunicação entre os sistemas de informação do GDF e do Governo Federal, com criação de banco de dados único dos usuários. - Garantir a integração entre serviços, benefícios e transferências de renda, entre as unidades do SUAS, bem como a articulação do SUAS com as demais políticas, com as Administrações Regionais e com a rede social da comunidade, na perspectiva do atendimento Integral, potencializando a intervenção junto às famílias e indivíduos de modo a superar situações de vulnerabilidade, com ações expressas em um plano de Assistência Social Regionalizado; - Mapear e fortalecer a rede socioassistencial local, promovendo a integração e o diálogo sistemático e a ampliação da oferta complementar de serviços do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, por meio de entidades privadas de Assistência Social conveniadas,
--	---

	<p>prioritariamente nas Regiões Administrativas destacadas nas Pré-Conferências Regionalizadas, buscando rever e agilizar o processo de conveniamento e a celebração de parcerias com instituições não governamentais;</p> <p>- Garantir a integração entre serviços, benefícios e transferências de renda, entre as unidades do SUAS, bem como a integração do SUAS com a rede intersetorial e socioassistencial, por meio da articulação sistemática e do mapeamento, buscando fortalecer o processo de convênios e parcerias com as instituições não governamentais;</p>
4 controle social	<p>3.3. Fortalecer o papel fiscalizador do Conselho de Assistência Social do DF, por meio de comissões permanentes e paritárias, visando à transparência dos programas de transferências de renda e demais programas da PNAS;</p> <p>3.4. Criar um comitê, instituído por portaria e eleito na conferência, para acompanhar a implementação das deliberações da IX Conferência da Assistência Social do Distrito Federal;</p> <p>3.5. Garantir a participação dos usuários nos processos de capacitação continuada, para subsidiá-los no exercício da fiscalização e controle social;</p> <p>3.6. Promover, por meio do Conselho de Assistência Social do DF – CAS/DF e por meio do CNAS, a intersetorialidade entre os conselhos de políticas públicas, implementando a articulação destes conselhos por intermédio de uma rede transversal, fortalecendo o controle social, bem como as ações das políticas públicas;</p>
5 focalização	<p>Subtema 4- Centralidade do SUAS na Erradicação da Extrema Pobreza</p> <p>4.1. Garantir recursos (materiais e humanos) para a realização da busca ativa de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e</p>

	<p>risco social, para inserção nos benefícios, programas, projetos e serviços da assistência social, obedecidos os critérios de elegibilidade, com definição de plano de acompanhamento familiar que respeite as especificidades de cada família e dos indivíduos.</p> <p>4.2. Implantar e implementar o Plano pela Superação da Extrema Pobreza no DF, “Plano DF sem Miséria”, assegurando as especificidades das Regiões Administrativas, por meio de articulações regionalizadas, realizando a busca ativa no DF e capacitando os servidores para identificação de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e inserção nos benefícios, programas, projetos e serviços da Assistência Social, obedecidos os critérios de elegibilidade, com definição de um plano de acompanhamento familiar.</p> <p>4.3. Potencializar a atuação intersetorial e em rede, articulando as ações da assistência social com as demais políticas públicas, na perspectiva da integralidade do atendimento, para que as intervenções gerem impacto efetivo junto à população em situação de vulnerabilidade e risco social.</p> <p>4.4. Priorizar, potencializar e promover o acesso às ações de capacitação e qualificação profissional, que fomentem o desenvolvimento de competências, talentos e habilidades, visando ao aumento do potencial de trabalho, de geração de renda e promoção social das famílias e dos indivíduos: a) bem como o encaminhamento para o mercado de trabalho, articulado com as demais redes de atendimento ao usuário por meio das diferentes políticas públicas; b) por meio de articulação com outras políticas, visando a inserção no mercado de trabalho, especialmente das pessoas com baixa escolaridade em articulação com as políticas públicas transversais, incluindo comunidades e povos tradicionais, bem como quilombolas, ribeirinhas, indígenas, ciganas, de terreiro, caboclas, de pescadores artesanais, dentre outras, de acordo com o Decreto nº 6.040/2007.</p>
--	--

	<p>4.5. Estimular a comunidade para multiplicar ideias inovadoras, ações de economia solidária e projetos de sustentabilidade para famílias e indivíduos em vulnerabilidade e risco social: em áreas urbanas, rurais e das comunidades tradicionais.</p> <p>4.6. Priorizar nos programas dirigidos à juventude, às mulheres e à população em situação de rua, especialmente com baixa escolaridade, ações de promoção da cidadania e de preparação para inserção no mercado de trabalho, considerando indicadores de políticas públicas transversais, tais como: gênero, raça/etnia, pessoa vivendo com deficiência e ou HIV/AIDS, e populações e povos tradicionais</p>
--	--

IX CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL(2011)- Deliberações	
1. RH	<ul style="list-style-type: none"> - reestruturar o plano de carreira de servidores Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST, promovendo o desenvolvimento profissional adequado, a definição de perfis (gestão de competências) e atribuições para todos os cargos, prevendo adicionais de insalubridade e periculosidade para os cargos que assim exigirem e inclusão de critérios diferenciados quanto ao tempo para aposentadoria. - Rever a política de gestão de pessoas de modo a valorizar os trabalhadores promovendo processo de seleção, monitoramento, capacitação, inclusive para execução de convênios, tendo como referência as normativas do SUAS. - . Oferecer condições para o exercício profissional por meio da melhoria do salário/remuneração disponibilização de equipamentos de trabalho de qualidade, melhores condições de segurança, plano de saúde, dentre outras medidas que preservem a saúde física e mental dos trabalhadores. - Realizar novos concursos públicos, em caráter de urgência, para todos os cargos da carreira pública da Assistência Social, (Assistentes Sociais, Psicólogos, Pedagogos, Educadores

	<p>Sociais, Agentes Sociais, Cuidadores Sociais, Cuidadores de Idosos, (Assistentes Sociais, Psicólogos, Pedagogos, Educadores Sociais, Agentes Sociais, Cuidadores Sociais, Cuidadores de Idosos, a atender o disposto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH, adequando o quantitativo de servidores das unidades do SUAS às demandas por serviços socioassistenciais e às necessidades de cada território, considerando, inclusive, a criação de equipes volantes capazes de atender as populações rurais e comunidades distantes dos grandes centros das Regiões Administrativas.</p> <p>1.5. Transformar o CTC (Centro de Treinamento e Capacitação) em uma Escola de Formação para Trabalhadores da Carreira de Assistência Social do Distrito Federal, que trate da especificidade desta política e promova a formação continuada, com cursos e especializações, presenciais e à distância, para trabalhadores do SUAS nas esferas estatais e privadas, visando, principalmente, a humanização dos serviços, criando incentivos para a participação dos profissionais e utilizando também os recursos humanos da carreira pública de assistência social para ministrar tais cursos.</p> <p>1.6 Elaborar e implantar uma política de capacitação (presencial e/ou à distância) para os servidores e colaboradores/parceiros na execução, monitoramento e avaliação dos serviços do SUAS, considerando as temáticas específicas de cada área de atuação.</p>
2. Descentralização	- Criação de grupos de trabalho regionais, compostos por representantes do governo, entidades privadas e sociedade civil organizadas com reuniões periódicas, tendo por objetivo planejar ações intersetoriais, promovendo e qualificando a execução dos

	serviços do SUAS;
3. Assistência Social: direito e política pública	<p>2.1. Ampliar e aprimorar a cobertura dos serviços, programas, projetos e benefícios do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, viabilizando o acesso às ações e priorizando as áreas de maior vulnerabilidade, por meio da instalação de novas unidades de Proteção Social Básica e Especial: a) (Proteção Social Básica): Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, Centro de Conveniência e Fortalecimento de Vínculos - COSE, Centro de Convivência do Idoso – CCI;b) (Proteção Social Especial): Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, Centro de Referência para a População em Situação de Rua - CRE POP, Casa Lar para Crianças e Adolescentes, Centro Dia para Idosos, Casa Lar para Idosos, Casa de Passagem para idosos, Unidades de Acolhimento Institucional para o público LGBT, Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI, Repúblicas para jovens (inclusive egressos de acolhimento), idosos, população em situação de rua, especialmente nas cidades definidas nas Pré-Conferências Regionalizadas;</p> <p>Promover a melhoria da infraestrutura das unidades públicas do SUAS existentes, por meio de reforma, ampliação, substituição de espaços alugados ou cedidos por imóveis próprios da SEDEST, garantia de acessibilidade e disponibilização de recursos materiais e financeiros, veículos, equipamentos, pessoal, entre outros, para que os serviços, programas, projetos e benefícios sejam ofertados de acordo com o preconizado nas regulações gerais e específicas (NOB/SUAS, NOB-RH/SUAS e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, etc.), prioritariamente as unidades definidas nas Pré-Conferências Regionalizada, até 2014;</p> <p>- Implementar sistema de informação e</p>

	<p>monitoramento do Sistema Único de Assistência Social- SUAS, com definição de indicadores que permitam monitorar e avaliar o desenvolvimento dos serviços e das famílias atendidas, buscando a integração e comunicação entre os sistemas de informação do GDF e do Governo Federal, com criação de banco de dados único dos usuários.</p> <p>- Garantir a integração entre serviços, benefícios e transferências de renda, entre as unidades do SUAS, bem como a articulação do SUAS com as demais políticas, com as Administrações Regionais e com a rede social da comunidade, na perspectiva do atendimento Integral, potencializando a intervenção junto às famílias e indivíduos de modo a superar situações de vulnerabilidade, com ações expressas em um plano de Assistência Social Regionalizado;</p> <p>- Mapear e fortalecer a rede socioassistencial local, promovendo a integração e o diálogo sistemático e a ampliação da oferta complementar de serviços do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, por meio de entidades privadas de Assistência Social conveniadas, prioritariamente nas Regiões Administrativas destacadas nas Pré-Conferências Regionalizadas, buscando rever e agilizar o processo de conveniamento e a celebração de parcerias com instituições não governamentais;</p> <p>- Garantir a integração entre serviços, benefícios e transferências de renda, entre as unidades do SUAS, bem como a integração do SUAS com a rede intersetorial e socioassistencial, por meio da articulação sistemática e do mapeamento, buscando fortalecer o processo de convênios e parcerias com as instituições não governamentais;</p>
--	---

4 controle social	<p>3.3. Fortalecer o papel fiscalizador do Conselho de Assistência Social do DF, por meio de comissões permanentes e paritárias, visando à transparência dos programas de transferências de renda e demais programas da PNAS;</p> <p>3.4. Criar um comitê, instituído por portaria e eleito na conferência, para acompanhar a implementação das deliberações da IX Conferência da Assistência Social do Distrito Federal;</p> <p>3.5. Garantir a participação dos usuários nos processos de capacitação continuada, para subsidiá-los no exercício da fiscalização e controle social;</p> <p>3.6. Promover, por meio do Conselho de Assistência Social do DF – CAS/DF e por meio do CNAS, a intersetorialidade entre os conselhos de políticas públicas, implementando a articulação destes conselhos por intermédio de uma rede transversal, fortalecendo o controle social, bem como as ações das políticas públicas;</p>
5 focalização	<p>Subtema 4- Centralidade do SUAS na Erradicação da Extrema Pobreza</p> <p>4.1. Garantir recursos (materiais e humanos) para a realização da busca ativa de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, para inserção nos benefícios, programas, projetos e serviços da assistência social, obedecidos os critérios de elegibilidade, com definição de plano de acompanhamento familiar que respeite as especificidades de cada família e dos indivíduos.</p> <p>4.2. Implantar e implementar o Plano pela Superação da Extrema Pobreza no DF, “Plano DF sem Miséria”, assegurando as especificidades das Regiões Administrativas, por meio de articulações regionalizadas, realizando a busca ativa no DF e capacitando os servidores para identificação de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e inserção nos benefícios, programas, projetos e serviços da Assistência Social, obedecidos os critérios de elegibilidade, com definição de um plano de acompanhamento familiar.</p>

	<p>4.3. Potencializar a atuação intersetorial e em rede, articulando as ações da assistência social com as demais políticas públicas, na perspectiva da integralidade do atendimento, para que as intervenções gerem impacto efetivo junto à população em situação de vulnerabilidade e risco social.</p> <p>4.4. Priorizar, potencializar e promover o acesso às ações de capacitação e qualificação profissional, que fomentem o desenvolvimento de competências, talentos e habilidades, visando ao aumento do potencial de trabalho, de geração de renda e promoção social das famílias e dos indivíduos: a) bem como o encaminhamento para o mercado de trabalho, articulado com as demais redes de atendimento ao usuário por meio das diferentes políticas públicas; b) por meio de articulação com outras políticas, visando a inserção no mercado de trabalho, especialmente das pessoas com baixa escolaridade em articulação com as políticas públicas transversais, incluindo comunidades e povos tradicionais, bem como quilombolas, ribeirinhas, indígenas, ciganas, de terreiro, caboclas, de pescadores artesanais, dentre outras, de acordo com o Decreto nº 6.040/2007.</p> <p>4.5. Estimular a comunidade para multiplicar ideias inovadoras, ações de economia solidária e projetos de sustentabilidade para famílias e indivíduos em vulnerabilidade e risco social: em áreas urbanas, rurais e das comunidades tradicionais.</p> <p>4.6. Priorizar nos programas dirigidos à juventude, às mulheres e à população em situação de rua, especialmente com baixa escolaridade, ações de promoção da cidadania e de preparação para inserção no mercado de trabalho, considerando indicadores de políticas públicas transversais, tais como: gênero, raça/etnia, pessoa vivendo com deficiência e ou HIV/AIDS, e populações e povos tradicionais</p>
--	--